

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

PROGRAMA DE MESTRADO

Hugo Luís Pena Ferreira

**AJUDA EXTERNA BILATERAL VINCULADA E SEUS EFEITOS ECONÔMICOS
DE SUBSÍDIO À EXPORTAÇÃO: ALTRUÍSMO OU AUTO-INTERESSE?**

Florianópolis

2009

Hugo Luís Pena Ferreira

**AJUDA EXTERNA BILATERAL VINCULADA E SEUS EFEITOS ECONÔMICOS
DE SUBSÍDIO À EXPORTAÇÃO: ALTRUÍSMO OU AUTO-INTERESSE?**

Dissertação apresentada no Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de mestre em Direito, Área de Concentração: Relações Internacionais.

Orientadora: Professora Doutora Odete Maria de Oliveira

Florianópolis

2009

Hugo Luís Pena Ferreira

**AJUDA EXTERNA BILATERAL VINCULADA E SEUS EFEITOS ECONÔMICOS
DE SUBSÍDIO À EXPORTAÇÃO: ALTRUÍSMO OU AUTO-INTERESSE?**

Dissertação apresentada no Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de mestre em Direito, Área de Concentração: Relações Internacionais.

Florianópolis, 17 de março de 2009.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Odete Maria de Oliveira (CPGD/UFSC)

Coordenador do CPGD/UFSC: Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer

Hugo Luís Pena Ferreira

**AJUDA EXTERNA BILATERAL VINCULADA E SEUS EFEITOS ECONÔMICOS
DE SUBSÍDIO À EXPORTAÇÃO: ALTRUÍSMO OU AUTO-INTERESSE?**

Dissertação apresentada no Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de mestre em Direito, Área de Concentração: Relações Internacionais.

Florianópolis, 17 de março de 2009.

Presidente: Prof.^a Dr.^a Odete Maria de Oliveira (CPGD/UFSC)

Membro: Prof.^a Dr.^a Vivianne Ventura Dias (CPGD/UFSC)

Membro: Prof. Dr. Everton Gonçalves (FURG)

Membro suplente: Prof. Dr. Fernando Kinoshita (CPGD-UFSC)

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – Brasil. Agradecimentos são devidos à Universidade Federal de Santa Catarina, aos professores e funcionários do Curso de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas, e aos funcionários da Biblioteca Universitária.

A idéia para realização da dissertação surgiu de estudos feitos durante o ano de 2007, na disciplina Organizações Internacionais ministrada pela Prof.^a Dr.^a Odete Maria de Oliveira. Da disciplina Teorias Globais e Humanismo, de 2008, também por ela ministrada, diversos elementos, reflexões e questionamentos contribuíram para a dissertação e sobretudo para o desenvolvimento de seu terceiro capítulo. A orientação da Professora Odete foi fundamental para a delimitação e estruturação de um trabalho viável sobre tema que configura lacuna na produção acadêmica brasileira. O seu desenvolvimento contou com importantes críticas e sugestões da Prof.^a Dr.^a Vivianne Ventura Dias. Também colaborou com opiniões e observações o Prof. Dr. Fernando Seabra.

Particularmente importantes foram as disciplinas e seus respectivos professores responsáveis: Direito Internacional Econômico (Prof. Dr. Welber Barral e Prof.^a Dr.^a Vivianne Ventura Dias); Economia Internacional (Prof. Dr. Fernando Seabra); Teoria das Relações Internacionais (Prof. Dr. Christian Guy Caubet); História da Construção do Estado Interventor (Prof. Dr. Airton Seelaender); Metodologia da Pesquisa em Direito (Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues), Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais: Métodos Quantitativos (Prof. Dr. Yan Carreirão); e Teoria Política (Prof. Dr. Antonio Carlos Wolkmer).

Contribuíram com indicação ou coleta de material de pesquisa, além dos professores já mencionados: Prof. Dr. Aziz Tuffi Saliba; Prof. Msc. Antônio Luiz Arquetti Faraco Júnior; Verônica Korber Gonçalves; Marcelo Eibs Cafrune; Bruna Roncatto da Silveira; Richard Nielsen e Lucas Konzen.

Apoiaram materialmente e em outros níveis a realização deste trabalho: Gláucia Gonçalves Pena; Levi Ferreira; Milton Pena e Noé Stanley Gonçalves.

Por fim, registram-se agradecimentos à Prof.^a Msc. Jomara de Carvalho Ribeiro, cujo apoio foi fundamental durante o processo seletivo para o Programa de Mestrado do CPGD/UFSC, e ao Prof. Msc. Roberto Di Sena Júnior, pela solicitude nesse período.

RESUMO

Por meio da análise dos efeitos econômicos da ajuda externa bilateral vinculada, de um lado, e dos subsídios à exportação, de outro lado, a presente dissertação questiona a capacidade explicativa do altruísmo para esta modalidade específica da ajuda nas relações internacionais. A ajuda externa é freqüentemente associada ao altruísmo. Seu conceito é hoje equiparado ao de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), que tem como propósito declarado contribuir para o desenvolvimento do país receptor. Em contraste, a hipótese de estudo é a de que a ajuda externa bilateral vinculada, por ter efeitos econômicos semelhantes aos de subsídio à exportação, tem motivações comerciais. A dissertação é desenvolvida, em primeiro lugar, pela análise do histórico, conceito e tipologia da ajuda externa, concentrando-se, então, nos efeitos econômicos da modalidade bilateral vinculada. Em seguida, o mesmo procedimento é aplicado aos subsídios à exportação. Na última parte, apresenta-se a visão moral que defende a preponderância do altruísmo como motivador da ajuda externa e comparam-se os efeitos econômicos da ajuda vinculada e dos subsídios à exportação. Os resultados da pesquisa sugerem, em primeiro lugar, que a concessão de ajuda externa bilateral vinculada, tal qual a concessão de subsídios à exportação, possa ser explicada em termos da atuação de *lobbies* de empresas e setores específicos que influenciam processos de tomada de decisão no Estado doador. Em segundo lugar, que a ocorrência da ajuda externa bilateral vinculada não possa ser explicada por meio do altruísmo; por ser a vinculação um mecanismo de operação de auto-interesse. Por fim, chega-se à conclusão de que a ajuda bilateral vinculada configura *safe haven* na regulamentação multilateral do comércio, funcionando como roupagem para que *lobbies* obtenham fundos estatais para subsidiar exportações sem o risco das consequências jurídicas que o Estado de outro modo poderia incorrer no âmbito da OMC.

Palavras-chave: Ajuda Externa Bilateral Vinculada. Subsídio à Exportação. Assistência Oficial ao Desenvolvimento. Altruísmo.

ABSTRACT

Through the analysis of the economic effects of tied bilateral aid, on the one hand, and those of export subsidies, on the other hand, the present dissertation questions the potential of altruism as an explanation for the occurrence of such specific modality of foreign aid in international relations. Foreign aid is often linked to altruism. Nowadays, its concept is akin to that of Official Development Assistance (ODA), which bears the declared purpose of contributing to the receiving country's development. Departing from this view, the hypothesis put forward in this study is that tied aid, due to its effects' resemblance to those of export subsidies, is commercially motivated. The development of the dissertation encompasses, in a first stage, the analysis of the history, the concept and the kinds of foreign aid, focusing, thereafter, in the economic effects of tied aid. In a second stage, the same procedure is applied to export subsidies. In the final stage, the moral vision defending the prevalence of altruism as motivation for foreign aid is presented and the effects of tied aid and export subsidies are compared. The results suggest, first of all, that the concession of tied aid, just as in the case of the granting of export subsidies, is best explained by lobbying of specific economic sectors and enterprises which influence decision-making processes within the donor State. Secondly, that the happening of tied aid cannot be explained through altruism; tying being a mechanism which implies self-interest. Finally, the study reaches the conclusion that tied aid is a safe haven within the multilateral trade normative system, functioning as a disguise under which lobbies may obtain governmental funding for export subsidization without the risk, for the State, of legal consequences which otherwise could flow from the concession of export subsidies under the scope of the WTO.

Keywords: Tied Aid. Export Subsidies. Official Development Assistance. Altruism.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	11
LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS	12
INTRODUÇÃO.....	14
1 ESTRATÉGIA DA AJUDA EXTERNA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	19
1.1 Histórico da ajuda externa: do Plano Marshall (1948) à era das grandes metas	19
1.1.1 Razões para definição do Plano Marshall como marco inicial	19
1.1.2 O precedente: Plano Marshall	21
1.1.3 Fase da iniciativa norte-americana na ajuda externa: Ponto Quatro de Truman e programas correlatos	25
1.1.4 Fase da institucionalização multilateral da ajuda externa: <i>burden sharing</i> e a criação da OCDE.....	28
1.1.5 Fase da regulamentação <i>soft law</i> da ajuda externa: metas e desapontamentos.....	31
1.2 Conceito e tipologia da ajuda externa.....	36
1.2.1 Discussão conceitual	36
1.2.2 Tipologia da ajuda externa	42
1.3 Efeitos econômicos da ajuda externa bilateral vinculada	49
1.3.1 Ressalva da diminuição da expressividade da vinculação para os Estados doadores	51
1.3.2 Ressalva da superestimação do volume vinculado em função de diferenças conceituais.....	51
1.3.3 Delimitação dos contornos de relevância da vinculação da ajuda bilateral	52
1.3.4 Efeitos econômicos da ajuda externa bilateral vinculada	53
2 ESTRATÉGIA DOS SUBSÍDIOS À EXPORTAÇÃO	62
2.1 Histórico da regulamentação multilateral dos subsídios no âmbito do GATT.....	62
2.1.1 A regulamentação dos subsídios na redação original do GATT 1947 e sua manutenção até 1955.....	64

2.1.2 A emenda de 1955.....	66
2.1.3 Rodadas Dillon e Kennedy	69
2.1.4 A Rodada Tóquio e o Código de Subsídios e Medidas Compensatórias.....	71
2.2 A regulamentação dos subsídios na Rodada Uruguai: o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias.....	73
2.2.1 Conceito de subsídios segundo o ASMC.....	75
2.2.2 Tipologia dos subsídios segundo o ASMC	79
2.2.3 Tratamento especial para países em desenvolvimento.....	81
2.2.4 A proibição dos subsídios à exportação pelo ASMC.....	82
2.3 Efeitos econômicos dos subsídios à exportação	83
2.3.1 Adam Smith e os efeitos econômicos dos subsídios à exportação.....	85
2.3.2 A condenabilidade dos subsídios à exportação sob a perspectiva liberal smithiana e sua assimilação pela regulamentação multilateral do comércio.....	89
3 AJUDA EXTERNA BILATERAL VINCULADA COMO INSTRUMENTO DE SUBSÍDIO À EXPORTAÇÃO e a questão do altruísmo	92
3.1 Altruísmo como motivação para a ajuda externa.....	93
3.1.1 Panorama de motivações para a ajuda externa.....	97
3.1.2 Concomitância entre interdependência e altruísmo em Keynes e Sachs	100
3.1.3 O lugar do altruísmo na visão moral de David Lumsdaine.....	107
3.2 Equiparação dos efeitos econômicos da ajuda externa bilateral vinculada e dos subsídios à exportação	121
3.2.1 Aspectos relevantes para equiparação: ajuda externa bilateral vinculada	121
3.2.2 Aspectos relevantes para equiparação: subsídios à exportação	123
3.2.3 Contraste entre os efeitos econômicos de ajuda externa bilateral vinculada e subsídios à exportação.....	124
3.3 Para além do altruísmo: ajuda externa bilateral vinculada como instrumento de subsídio à exportação	127
CONSIDERAÇÕES FINAIS	133

REFERÊNCIAS	137
APÊNDICES	147
APÊNDICE A – AJUDA EXTERNA BILATERAL VINCULADA E COMPRAS GOVERNAMENTAIS	148
APÊNDICE B – GRÁFICOS SUPLEMENTARES	152
APÊNDICE C – TABELAS SUPLEMENTARES	155

LISTA DE SIGLAS

ACG	Acordo sobre Compras Governamentais
AGP	<i>Agreement on Government Procurement</i>
AOD	Assistência Oficial ao Desenvolvimento
ASMC	Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
DAC	<i>Development Assistance Committee</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
IDA	<i>International Development Agency</i> (Banco Mundial)
MDMs	Metas de Desenvolvimento do Milênio
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCEE	Organização para Cooperação Econômica Européia
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OIC	Organização Internacional do Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PL	<i>Public Law</i>
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
WTO	<i>World Trade Organization</i>

Observação: Siglas cuja tradução para o português não é corrente foram mantidas no original. Nos casos de duplicidade de siglas para um mesmo referente, a sigla em português é a tradução usual, enquanto a outra foi mantida no idioma em que originalmente se encontrava, para fins de referência.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

Figuras

FIGURA 3.1 Esquema comparativo de fluxos de fundos governamentais e de bens e serviços nos subsídios à exportação e na ajuda externa bilateral vinculada	125
---	-----

Gráficos

GRÁFICO 1.1 Percentuais de Assistência Oficial ao Desenvolvimento sobre a renda nacional de certos membros do <i>Development Assistance Committee</i> da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico entre 1960 e 2007	33
GRÁFICO 1.2 Interações entre preço, oferta e demanda na determinação de perfil exportador, auto-suficiente ou importador de um país em situação de livre-comércio.	55
GRÁFICO 1.3 Disposição de preço, oferta e demanda de modo a configurar perfil exportador para o país doador.	57
GRÁFICO 1.4 Disposição de preço, oferta e demanda de modo a configurar perfil auto-suficiente para o país receptor.....	58
GRÁFICO 1.5 Representação <i>back-to-back</i> das posições do doador e do receptor em momento anterior à concessão de ajuda externa bilateral vinculada.	59
GRÁFICO 1.6 Representação <i>back-to-back</i> dos efeitos da concessão de ajuda externa bilateral vinculada para o país doador e para o receptor.	60
GRÁFICO 2.1 Efeitos econômicos de subsídios à exportação.	86
GRÁFICO B.1 Percentual de vinculação da ajuda bilateral norte-americana entre 1979 e 1996	152
GRÁFICO B.2 Percentual de vinculação da ajuda bilateral para os membros do <i>Development Assistance Committee</i> da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, entre 1979 e 2006.....	153
GRÁFICO B.3 Percentuais de vinculação da ajuda bilateral japonesa, francesa e britânica entre 1979 e 2006	154

Tabelas

TABELA 1.1 Distribuição percentual do montante da ajuda externa norte-americana em relação aos demais doadores	30
TABELA 3.1 Quadro comparativo de aspectos dos subsídios à exportação e ajuda externa bilateral vinculada.	127

TABELA 3.2 Percentuais de vinculação da ajuda externa bilateral vinculada pelo conjunto dos doadores da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico na média para o período entre 1977 e 2001, por setor	130
TABELA C.1 Sobreposição entre os maiores parceiros em ajuda e comércio: número de vezes em que um dos dez maiores receptores de ajuda de um doador específico (dentre aqueles da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) foi ao mesmo tempo um dos dez países que mais exportaram para ou importaram deste mesmo doador.	155
TABELA C.2 Coeficientes de Correlação (R) entre comércio e ajuda bilateral fornecida por doadores do <i>Development Assistance Committee</i> da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.	156
TABELA C.3 Coeficientes de Correlação (R) entre comércio e ajuda bilateral fornecida por doadores do <i>Development Assistance Committee</i> da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, controlados pelo tamanho da população do receptor.....	157
TABELA C.4 Coeficientes de Correlação (R) entre ajuda e comércio, considerando-se isoladamente cada doador do <i>Development Assistance Committee</i> da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.....	158
TABELA C.5 Coeficientes de Correlação (R) entre ajuda e comércio, considerando-se isoladamente cada doador do <i>Development Assistance Committee</i> da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, controlados pelo tamanho da população do receptor.	159
TABELA C.6 Distribuição percentual da ajuda externa multilateral e bilateral da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico segundo as faixas de renda <i>per capita</i> dos receptores.....	160
TABELA C.7 Distribuição percentual da ajuda externa bilateral dos doadores do <i>Development Assistance Committee</i> da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, isoladamente considerados, segundo as faixas de renda <i>per capita</i> dos receptores, na média para o período 1968-1982.	161
TABELA C.8 Distribuição do número de doadores do <i>Development Assistance Committee</i> da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico segundo diferentes níveis percentuais de ajuda canalizada multilateralmente, ao longo do período 1965-1989.	162
TABELA C.9 Grau de concessionalidade da ajuda bilateral dos doadores da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico	163

INTRODUÇÃO

Com o estabelecimento das Metas do Desenvolvimento do Milênio (MDMs) no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), o objetivo fixado para os países desenvolvidos de destinar 0,7% do Produto Nacional Bruto (PNB) à Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) recebeu novos influxos. Na esteira de sua atuação como um dos mentores das MDMs, Jeffrey Sachs apresentou ao mundo seu projeto para acabar com a miséria ao longo de 20 anos, em *O Fim da Pobreza*, de 2005, em que basicamente argumentava que o grande problema da ajuda externa é não ser concedida em volume suficiente para permitir que aqueles que se encontram na armadilha da pobreza – um ciclo permanente de crescimento negativo – coloquem os pés nos primeiros degraus da escada do desenvolvimento (SACHS, 2005).

A ajuda externa evoca a idéia de altruísmo. Está associada à recordação de que favorecidos e desfavorecidos são todos humanos e que, por essa razão, alguma espécie de caridade, de ação humanitária – termo que aqui não é empregado no sentido específico que o Direito Internacional Humanitário lhe atribui (PEYTRIGNET, 1996, p. 127) –, deva existir. Uma das maneiras de compreender a ajuda externa enquanto fenômeno das relações internacionais é buscar os valores morais e os princípios a ela subjacentes, e dar uma face humana à política internacional (LUMSDAINE, 1993). Essa visão contribui para a aura de benevolência em que a ajuda externa apresenta-se freqüentemente envolta. Seu propósito declarado é, afinal, o de auxiliar o desenvolvimento do país que a recebe. A obra de Sachs que foi mencionada acima contribui para essa visão. Não há, no entanto, comprovação empírica de que a ajuda externa seja de fato capaz de contribuir para o desenvolvimento (RAJAN; SUBRAMANIAN, 2005).

Este fato estimula olhares diferentes sobre a ajuda externa. Deixando de lado o rótulo de que a ajuda tem o propósito de desenvolver o receptor, é possível sondar em que a concessão da ajuda serve ou beneficia o doador. Passa-se, então, a analisá-la segundo suas aplicações estratégicas: militares, econômicas, políticas etc. Este olhar influenciou a estruturação da dissertação, cujo projeto foi inspirado na obra de Lloyd Black, *A Estratégia da Ajuda Externa* (BLACK, 1968), embora pontos de dissenso tenham surgido ao longo do desenvolvimento do trabalho e identificados ao longo do texto.

Uma das várias modalidades da ajuda externa é a bilateral vinculada. Ela é bilateral porquanto canalizada diretamente de um Estado para outro. E é vinculada porque os

recursos são transferidos mediante cláusula especial, segundo a qual o Estado que a recebe torna-se obrigado a utilizar os recursos em bens e serviços do mercado do Estado doador. Este é, na realidade, o conceito estrito de vinculação. O conceito amplo de ajuda vinculada é aquele em que o receptor obriga-se a adquirir bens e serviços de uma lista de países que não inclua substancialmente todos os países em desenvolvimento. A delimitação para a dissertação é, no entanto, em relação ao conceito mais estrito.

Se a ajuda externa é motivada por altruísmo, por que existe vinculação de parte da ajuda bilateral pelos doadores? Diante desse questionamento, propõe-se como hipótese que a ocorrência da ajuda externa bilateral vinculada nas relações internacionais possa ser explicada em termos dos efeitos econômicos que ela acarreta. Em particular, isso ocorre porque a ajuda bilateral vinculada gera efeitos econômicos semelhantes aos de subsídios à exportação. E observe-se: não é comum associar subsídios a altruísmo ou fatores morais.

Com essa hipótese, objetiva-se explicar a ajuda externa bilateral vinculada, especificamente considerada, em termos de seus efeitos econômicos, e contribuir para desmistificar sua aura de altruísmo. A delimitação proposta para o estudo não permitirá, no entanto, que as conclusões sejam estendidas à ajuda externa de uma maneira geral: é necessário manter em perspectiva que os resultados alcançados são válidos tão somente para a ajuda externa bilateral vinculada, compreendida em sentido estrito.

Para atingir esse objetivo e testar a hipótese, a dissertação foi estruturada em três capítulos. O primeiro dedica-se à ajuda externa, o segundo, aos subsídios à exportação, e o terceiro, ao lugar do altruísmo e ao cruzamento dos efeitos econômicos da ajuda externa bilateral vinculada e dos subsídios à exportação.

O capítulo 1, em sua seção 1.1, toma o fenômeno da ajuda externa em perspectiva histórica, fazendo uma análise de suas fases a partir do final da década de 1940: uma fase de iniciativa e predomínio norte-americano, seguida por outra de institucionalização multilateral da ajuda, alcançando por fim a fase das grandes metas (e desapontamentos) para a ajuda, ou a fase de sua regulamentação *soft law*. A seção 1.2 conduz uma discussão conceitual: o conceito da ajuda externa não é estanque, mas dinâmico, afunilando-se com o passar do tempo. De uma amplitude genérica, que englobava inclusive fluxos privados, empréstimos comerciais e a ajuda militar, passou a estar condicionado pelo propósito declarado de desenvolvimento. Ainda nessa seção, faz-se a abordagem das tipologias da ajuda. Não há uma só forma de recortar a ajuda. Há várias. É possível encará-la segundo suas funções, segundo as estratégias a que serve, ou segundo as formas que ela assume, por exemplo. Essas

três maneiras de gerar categorias são abordadas, e configura-se um panorama que permite a contextualização da ajuda bilateral vinculada no espaço mais amplo de toda a ajuda externa. A seção final deste capítulo, 1.3, dedica-se exclusivamente à ajuda externa bilateral vinculada, e procura fornecer elementos para entender seus efeitos econômicos com o auxílio de modelos gráficos.

O capítulo 2 possui, em essência, a mesma estrutura do capítulo 1, porém aplicada aos subsídios à exportação. A seção 2.1 aborda o histórico da regulamentação multilateral dos subsídios à exportação, do GATT 1947 ao Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), fruto da rodada Uruguai que estabeleceu a Organização Mundial do Comércio (OMC). Nesse histórico, mostra-se como os subsídios à exportação foram cada vez mais combatidos ao longo do tempo pela regulamentação multilateral do comércio, com exceção de certas áreas. A seção 2.2, ao descrever o conceito de subsídio à exportação e suas tipologias, relata o estágio atual da regulamentação, e caracteriza tal modalidade de subsídio como proibida no âmbito da OMC. A seção 2.3, por fim, focaliza os efeitos econômicos dos subsídios à exportação, buscando compreendê-los por meio de modelo gráfico. O capítulo 2 não se ocupa da questão da regulamentação dos subsídios agrícolas, uma vez que estes têm regulamentação à parte, essencialmente distinta dos subsídios em geral.

O capítulo 3 lança a questão do altruísmo na discussão e apresenta, na seção 3.1, a visão moral da ajuda externa, que busca explicá-la como projeção nas relações internacionais de valores e princípios humanos correntes na política interna. O altruísmo não é apresentado sem que antes seja contextualizado. Primeiro, são descritas as motivações de cunho realista, passando pelas interdependentistas, e chegando à liberal: esta enfatizando a projeção do homem e seus valores e princípios – dentre eles o altruísmo – na conformação das relações internacionais. A seção 3.2 retoma elementos dos efeitos econômicos da ajuda bilateral vinculada e dos subsídios, e procura seus pontos de aproximação e de distanciamento. Por fim, a seção 3.3 inquire o lugar do altruísmo na explicação da ajuda bilateral vinculada, em vista da sugestão de que esta funciona como instrumento de subsídio à exportação. Cabe, ainda quanto ao terceiro capítulo, a ressalva de que a abordagem do altruísmo foi delimitada em torno de sua definição, bem como do contraste com o egoísmo a partir do elemento de auto-interesse. Não se buscou aprofundar, assim, em discussões filosóficas, psicológicas ou mesmo biológicas que frequentemente estão presentes em estudos dedicados ao tema (LICHTENBERG, 2008; McBRIDE; SEGLOW, 2003). Diante dessa delimitação, os

elementos utilizados para a definição de altruísmo foram empregados na análise de seu possível papel na explicação da ocorrência da ajuda externa nas relações internacionais.

Além de atual – as MDMs e a expressividade da obra de Jeffrey Sachs renovam esta atualidade – o tema é pertinente às linhas de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina que, na área de concentração Relações Internacionais, abriga a linha Globalização, Multilateralismo e Regionalismo. Trata-se de tema novo no Brasil: a bibliografia nacional sobre ajuda externa é escassa, e não há registro de abordagem da ajuda externa bilateral vinculada que procure explicá-la em termos de seus efeitos econômicos de subsídio à exportação.

O desenvolvimento do tema exige o entrelaçamento de informações de áreas variadas do conhecimento. As Relações Internacionais são disciplina relativamente nova. Não há uma linguagem que lhe seja peculiar. É necessário, nesse sentido, buscar elementos de análise de outros ramos do conhecimento. Como reflexo disso, a dissertação cruza elementos tanto da Economia quanto do Direito e da Ciência Política para colocar à prova a hipótese proposta e atingir seus objetivos, utilizando o método hipotético-dedutivo em sua pesquisa. Neste método, parte-se de uma hipótese pré-formulada, que é confrontada com os dados levantados, com a finalidade de submetê-la ao teste de falseabilidade (POPPER, 1972), ou, em outros termos, de colocá-la à prova.

Os resultados dessa pesquisa têm utilidades de naturezas também variadas. Em primeiro lugar, no plano abstrato, podem contribuir para desmistificar a aura de altruísmo de que goza a ajuda externa, fornecendo elementos para uma percepção crítica de sua ocorrência nas relações internacionais. Em segundo lugar, suprem uma lacuna da pesquisa nacional. Em terceiro lugar, por revelar incoerências normativas no âmbito do Direito Internacional Econômico, podem servir como elemento de barganha por parte de países em desenvolvimento no que diz respeito às correntes e futuras negociações sobre subsídios à exportação. Por fim, podem indicar o caminho para que grupos organizados de produtores e capazes de exercer influência sobre o processo de tomada de decisões no Brasil ou em outros países se utilizem da roupagem da ajuda externa bilateral vinculada para blindar subsídios à exportação das consequências jurídicas que de outra forma adviriam da regulamentação multilateral do comércio, servindo, assim, como ferramenta de protecionismo comercial.

Como último ponto desta introdução, certas ressalvas são necessárias. A primeira delas diz respeito ao padrão de apresentação adotado para citações de obras em idiomas estrangeiros. Para as inserções ao longo do próprio texto, utilizaram-se traduções para a

língua portuguesa. A responsabilidade por estas é exclusiva do autor da dissertação. Para proporcionar maior acuidade do sentido original dessas citações, o texto em idioma estrangeiro foi preservado em notas de rodapé. Em todos os casos em que a citação encontra-se exclusivamente em nota de rodapé, manteve-se o original por este mesmo motivo. A segunda ressalva refere-se a figuras, gráficos e tabelas ao longo do texto. Os elementos para os quais uma fonte não foi indicada são de responsabilidade do autor. Por último, as imprecisões e equívocos presentes nesse trabalho não podem ser atribuídos àqueles que das mais variadas formas colaboraram com o desenvolvimento desta pesquisa, e que foram mencionados nos agradecimentos. São, igualmente, de exclusiva responsabilidade do autor.

1 ESTRATÉGIA DA AJUDA EXTERNA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A ajuda externa é uma das formas pelas quais países estabelecem relações. O significado dessas relações pode não se fazer presente à primeira vista. Embora atualmente seja tomada como ocorrência natural nas relações internacionais, a ajuda externa nem sempre existiu. O que pode ser identificado como sua primeira ocorrência está imerso na racionalidade do mundo bipolar nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial. Sua origem, largamente influenciada por fatores geopolíticos, não parece harmônica com a naturalidade e aura de altruísmo com que a ajuda externa parece ser encarada. Em busca de uma análise das relações a ela subjacentes, o primeiro capítulo retoma sua origem na história recente das relações internacionais na seção 1.1. Discute seu conceito e as formas pelas quais a ajuda apresenta-se na seção 1.2. Chega, então, a uma abordagem dos efeitos econômicos que uma de suas diversas modalidades, isoladamente considerada, proporciona: a ajuda externa bilateral vinculada, na seção 1.3.

1.1 Histórico da ajuda externa: do Plano Marshall (1948) à era das grandes metas

Entre as possibilidades de ponto de partida para um histórico da ajuda externa encontram-se: (1) retratar a origem das idéias relacionadas à existência do fenômeno; (2) analisar os fatores imediatamente anteriores à sua aparição; e (3) começar o relato a partir da primeira ocorrência no mundo. A segunda das possibilidades elencadas acima será empregada nesse estudo. Os motivos para tanto se encontram expostos na subseção 1.1.1, abaixo.

1.1.1 Razões para definição do Plano Marshall como marco inicial

Que diferentes abordagens tragam implicações teóricas diferentes é axiomático. A primeira – a história vista como uma evolução de idéias que motivam as transformações no mundo – corre o risco de uma regressão muito extensa para os propósitos de uma dissertação (cujo foco reside na compreensão dos efeitos da ajuda externa bilateral vinculada): pensador antes de pensador, é possível partir de Keynes – as idéias fundamentadoras do *welfare state* projetadas nas relações internacionais; a concretização da noção de interdependência

econômica dos países; o apelo por empréstimos à Alemanha para reconstrução no pós-Primeira Guerra Mundial em *As Consequências Econômicas da Paz* (KEYNES, 2002 [1919])– e passar por outros pensadores que tenham vislumbrado a interdependência das nações, como Norman Angell e seu livro *A Grande Ilusão* (ANGELL, 2002 [1910])– pregando que o mundo no pré-Primeira Guerra encontrava-se tão estreitamente vinculado pelo comércio que as conquistas de uma guerra não poderiam superar as perdas causadas pela interrupção desse comércio –, que por sua vez encontra subsídios em Immanuel Kant e *À Paz Perpétua*¹ (KANT, 1989 [1795]), cuja idéia não foi de todo original, mas largamente inspirada no *Projeto para Tornar Perpétua a Paz na Europa*, do Abade de Saint-Pierre (SAINT-PIERRE, 2002 [1718]), que, por sua vez, havia sido analisado por Jean-Jacques Rousseau (ROUSSEAU, 2003 [1756]) antes que o próprio Kant viesse a lidar com ele. Essa regressão, embora permita compreender a evolução do ideal de uma comunidade internacional ou mesmo da noção de interdependência, não fornece elementos para os efeitos da ajuda externa.

Passando à terceira possibilidade de abordagem, esta é, possivelmente, a que oferece maior objetividade: identifica a primeira ocorrência e trabalha a evolução do fenômeno a partir dela. Caso esta abordagem tivesse sido escolhida, o histórico da ajuda externa deveria começar não pelo Plano Marshall, que, como será visto, não se enquadra no conceito estritamente concebido de ajuda (em razão de seu fluxo ser de país desenvolvido para países já desenvolvidos, e por este motivo ter seu foco na reconstrução e não no desenvolvimento), mas do Ponto 4 do discurso de Harry Truman, de 1949, marco do fluxo orientado (ao menos no discurso) pela idéia de desenvolvimento. Embora adequada ao propósito de análise dos efeitos da ajuda, já que começa a enxergar o fenômeno a partir de sua ocorrência, a abordagem traz a desvantagem de não permitir que a riqueza de elementos contextuais que propiciaram a aparição do fenômeno venha à tona. Seria, assim, uma abordagem descontextualizada, que abstrairia o início da ajuda de seu palco inerentemente conflituoso e geopoliticamente importante: a Guerra Fria.

Esse problema é sanado pela segunda abordagem. O Plano Marshall, embora não possa ser considerado ajuda externa, foi importante precedente de fluxo de recursos entre países. Os fluxos eram concessionais e dificilmente poderiam ser caracterizados como empréstimos comerciais (LUMSDAINE, 1993, p. 46-7, 215): Jeffrey Sachs afirma repetidas

¹ Sobre as repercussões do pensamento kantiano nas relações internacionais atuais, vide TRINDADE, 2007.

vezes que o objeto do Plano consistia em doações, ao invés de empréstimos (SACHS, 2005, p. 175, 323). Além disso, os fluxos eram expressivos em relação ao produto nacional norte-americano. Não só o tamanho do Plano Marshall faz com que ele seja adequado como ponto de partida: mas as motivações para seu início, que podem ser as mesmas do início da ajuda externa em sentido estrito. Colocando de maneira mais precisa, a vantagem essencial da segunda abordagem é permitir analisar o início da ajuda externa no contexto também incipiente da Guerra Fria. Começar pelo Plano Marshall, nesse sentido, sugere a vinculação da ajuda externa a questões geopolíticas, uma vez que o próprio Plano tenha, ele mesmo, sido largamente assim motivado.

Tendo em vista essas considerações, o histórico da ajuda externa será iniciado, na seção seguinte, pelo Plano Marshall e seu contexto, enfocando, na subseção 1.1.3, o discurso de Harry Truman e mais precisamente seu Ponto 4: a origem e o tom da fase da iniciativa norte-americana na ajuda externa. A subseção 1.1.4 abordará a institucionalização multilateral da ajuda, intensificada após o início da década de 1960, chamada “década do desenvolvimento”. Encerrando a seção 1.1, a subseção 1.1.5 aborda a regulamentação (*soft law*) resultante do impulso institucional em matéria de ajuda externa, as respectivas metas e os desapontamentos.

1.1.2 O precedente: Plano Marshall

É freqüente na bibliografia sobre ajuda externa a afirmação de que esta surge após a Segunda Guerra Mundial² (WESSON, 1978, p. 297; FRANK; BAIRD, 1975, p. 135; HORVATH, 1971, p. 432). O Plano Marshall acelerou a reconstrução européia no pós-guerra por meio de fluxos de recursos norte-americanos (HORVATH, 1971, p. 432; JACKSON, 1979, p. 1043). Alguns estudos consideram-no a primeira manifestação significativa da ajuda, por não haver antecedentes de “uso de fundos públicos em termos subsidiados para

² Robert Wendzel, embora forneça exemplos de ocorrência de empréstimos antes da Segunda Guerra Mundial, considera que “não foi senão após a Segunda Guerra Mundial que a ajuda estrangeira foi utilizada ampla e sistematicamente” (WENDZEL, 1985, p. 171). Além disso, as ocorrências anteriores de empréstimos davam-se em modalidades *comerciais* (*hard loans*) e não *concessionais*. Soma-se a essas considerações a afirmação de Josepha Laroche: “L'aide est une forme récente de 'coopération Nord/Sud' car au cours de la période coloniale, les métropoles entretenaient avec leurs colonies des relations commerciales privilégiées qui s'inscrivaient dans une tout autre rationalité que l'A.P.D. [Aide publique au développement].” (LAROCHE, 1998, p. 365)

auxiliar no desenvolvimento e crescimento de nações soberanas”³ (FRANK; BAIRD, 1975, p. 135), mas outros lhe descartam essa qualificação em razão de o objetivo dos fluxos não ter sido propriamente o de desenvolvimento, como já se disse antes, mas de reconstrução⁴, que evoca a noção de restabelecimento de economias já desenvolvidas⁵ (HORVATH, 1971, p. 434; EASTERLY, 2006, p. 345).

O Plano Marshall e seus fluxos internacionais de recursos não podem ser isolados do contexto e racionalidade da Guerra Fria. As origens do Plano estão vinculadas à Doutrina Truman, que atribuía aos Estados Unidos a responsabilidade de apoiar os povos considerados livres em sua resistência ao comunismo (BLACK, 1968, p. 28; ZORGBIBE, 1995, p.125; WENDZEL, 1985, p. 171). A Doutrina estava assentada na idéia de *contenção* do expansionismo soviético em todos os lugares em que ele se manifestasse, “estabilizando as áreas vulneráveis do sistema geopolítico ocidental.” (MAGNOLI, 1996, p. 53) Essa idéia de estabilização como remédio contra o avanço do comunismo serve como chave (na esfera política) para o entendimento das razões que originaram o Plano⁶. Segundo Lloyd Black, “[a] finalidade declarada do Plano Marshall era combater a expansão soviética por meio do fortalecimento econômico da Europa.” (BLACK, 1968, p. 28)

No pós-Segunda Guerra Mundial, a Europa em reconstrução atravessava período de crise econômica, caracterizada pelas rupturas na produção e comércio entre os países

³ No original: “[...]the use of public funds on subsidized terms to assist in the development and growth of sovereign nations [...]”. No mesmo sentido, Robert Wendzel, que adota conceito amplo para a ajuda externa, considera o Plano Marshall uma de suas manifestações (WENDZEL, 1985, p. 176-7).

⁴ Sobre esse ponto, Robert Wesson escreve que “[n]a Europa do pós-guerra, somente o capital era escasso; na maioria dos países menos desenvolvidos falta tudo.” (WESSON, 1978, p. 298) É evidente que se trata de generalização simplista, mas a afirmação serve para traduzir as diferenças entre o Plano Marshall e atividades de ajuda externa.

⁵ A ligação entre o Plano Marshall e os programas posteriores da ajuda é vista por Sachs como uma “tradição” na luta dos EUA pela “liberdade contra privação”, inicialmente dirigida à Europa mas estendida logo depois à Ásia e América Latina (SACHS, 2005, p. 255). Afastada a lente do altruísmo por alguns instantes, é possível afirmar que o desenho do Plano Marshall abriu o caminho da estratégia de contenção do comunismo por meio da transferência internacional de recursos, aspecto que os programas baseados no Ponto Quatro de Harry Truman (a partir do qual já se começa a falar em ajuda externa propriamente dita) guardariam em comum. Em outro ponto de seu livro, ao estabelecer ligações entre pobreza e segurança, Sachs afirma que embora o Plano Marshall tivesse seus motivos de altruísmo (SACHS, 2005, p. 276, 386), foi um ato de política externa executado também em função de interesse próprio esclarecido dos Estados Unidos (SACHS, 2005, p. 276), e esmiúça essa noção: “um plano de desenvolvimento econômico abrangente destinado a assegurar a estabilidade econômica da Europa e a segurança estratégica no pós-guerra.” (SACHS, 2005, p. 386).

⁶ Nesse sentido, Robert Wendzel escreve: “tornou-se evidente aos formuladores da política americana que a Europa Ocidental, devastada pela Segunda Guerra Mundial, se achava num estado de desagregação econômica. Percebendo uma séria ameaça soviética, temeroso de que tal caos fosse um convite a ações hostis e reconhecendo que os europeus ocidentais não se poderiam ajudar, o governo Truman decidiu agir.” (WENDZEL, 1985, p. 176-7)

europeus, e agravada pela dependência das importações norte-americanas, que geravam enormes déficits comerciais (JACKSON, 1979, p. 1043, 1054). O cenário era de crescimento do desemprego, racionamento de alimentos e de energia, que davam ensejo, por sua vez, ao acirramento das tensões políticas, “pontilhadas por greves e manifestações populares” e o crescimento da influência dos partidos de esquerda na Europa (MAGNOLI, 1996, p. 53).

A instabilidade com que a Doutrina Truman e a idéia de contenção preocupavam-se estava configurada na Europa; paralelamente, crescia a presença soviética no Leste europeu nos primeiros anos após o término da Segunda Guerra Mundial. O secretário de Estado norte-americano, George Marshall, anunciou o Plano em junho de 1947 (LUMSDAINE, 1993, p. 215; JACKSON, 1979, p. 1046), mas este não viria a ser oficializado até abril de 1948 pelo presidente Harry Truman (MAGNOLI, 1996, p. 53-4; MALLALIEU, 1958, p. 504). Acreditava-se “que sem o funcionamento adequado do comércio e dos mercados internacionais, e com a União Soviética à espreita no Leste do continente, o progresso econômico e os interesses de segurança dos Estados Unidos seriam prejudicados.” (SACHS, 2005, p. 387) Estimava-se que se a Europa não pudesse mais arcar com as importações norte-americanas, haveria recessão e aumento do desemprego nos Estados Unidos (JACKSON, 1979, p. 1055). Esses fatores políticos e econômicos explicam a importância atribuída ao Plano: os fluxos internacionais de recursos ocorreram em grande proporção se comparados ao comportamento posterior em relação à ajuda externa: em 1949, quase 2% do PNB norte-americano foram destinados a ele⁷ (FRANK; BAIRD, 1949, p. 135), enquanto em 2007 apenas 5 países⁸ atingiram uma das MDMs de destinar 0,7% do PNB à AOD (OECD, 2008a).

O Plano previa que os países europeus organizassem um comitê para gerenciamento dos recursos norte-americanos recebidos. O secretário de Estado George Marshall afirmara, em junho de 1947, que a iniciativa de planejar a reconstrução deveria ser européia⁹ (JACKSON, 1979, p. 1043; MALLALIEU, 1958, p. 488; WENDZEL, 1985, p.

⁷ Para Robert Wesson, esse número é de 2,8% (WESSON, 1978, p. 297). No mesmo sentido, Jeffrey Sachs afirma que a ajuda americana foi superior a 2% do PNB dos Estados Unidos durante o auge do Plano Marshall (SACHS, 2005, p. 255). As oscilações existentes não prejudicam a validade da informação de que as transferências de recursos norte-americanos para a Europa foram muito mais expressivas em proporção ao PNB dos Estados Unidos do que quando o assunto é AOD. Afirma, ainda, que a média dos anos de duração do Plano, 1948 a 1952, foi superior a 1% do PNB, enquanto os recursos destinados à AOD em anos mais recentes ficaram perto de 0,2% (SACHS, 2005, p. 387).

⁸ Foram eles: (1) Noruega (0,95%); (2) Suécia (0,93%); (3) Luxemburgo (0,90%); (4) Dinamarca (0,81%) e Holanda (0,81%) (OECD, 2008a).

⁹ Como a iniciativa do Plano foi de fato norte-americana, a afirmação de Marshall parece poder ser interpretada, na prática, como significando que a alocação dos recursos oriundos da ajuda deveria ser planejada pela própria Europa.

177). As negociações para o estabelecimento da Organização para Cooperação Econômica Européia (OCEE) foram iniciadas em julho de 1947 (CLAYTON, 1963, p. 500). A OCEE estava, de início, aberta também à União Soviética e aos Estados do Leste europeu que se encontravam sob área sua influência (CLAYTON, 1963, p. 500; MALLALIEU, 1958, p. 486). Porém, no decorrer das negociações, o cenário foi alterado. A Polônia e a Tchecoslováquia já haviam manifestado sua adesão ao Plano, mas se retiraram sob pressão de Moscou (CLAYTON, 1963, p. 501; MALLALIEU, 1958, p. 492). Os outros países comunistas fizeram o mesmo (MALLALIEU, 1958, p. 492). Segundo William Clayton,

os russos insistiram que cada país agisse por si próprio, apenas fazendo uma lista de seus requerimentos, apresentando aos Estados Unidos, e deixando que os Estados Unidos pagassem a conta. Os russos não concordavam com nenhum tipo de organização ou instituição européia ocidental relacionada à ajuda do Plano Marshall.¹⁰ (CLAYTON, 1963, p. 501)

Como este ponto não estava aberto à negociação por parte dos Estados Unidos, a delegação soviética e aquelas de seus Estados-satélites abandonaram o Plano¹¹. Os demais participantes concordaram que a OCEE continuaria a existir mesmo após o fim da ajuda norte-americana¹², e a organização foi criada em abril 1948, com 16 Estados-membros (MALLALIEU, 1958, p. 502), sendo os Estados Unidos e Canadá membros associados (CLAYTON, 1963, p. 502). A OCEE viria a formar as bases para a criação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) posteriormente.

Nota-se, assim, que um emaranhado de razões políticas e econômicas levou à adoção do Plano Marshall. No aspecto político, a preocupação principal era a contenção da expansão do comunismo na Europa. Nesse sentido, o Plano foi concebido em um cenário já conflituoso, como instrumento de política externa dos Estados Unidos. No aspecto

¹⁰ No original: “the Russians insisted upon each country acting on its own, just making out a list of its requirements, presenting it to the United States, and letting the United States fill the bill. The Russians would not agree to any kind of western European organization or institution having to do with Marshall Plan aid.”

¹¹ A questão não era somente a preocupação soviética com que o Plano representasse enfraquecimento da soberania (MALLALIEU, 1958, p. 490). Havia um aspecto econômico na recusa soviética. Como a Rússia era grande produtora de alimentos e estes estavam em falta na Europa, a proposta da delegação norte-americana era de que a Rússia, para entrar no programa, deveria participar também como doadora de suprimentos, não só como receptora da ajuda norte-americana (MALLALIEU, 1958, p. 488). Outro aspecto, de natureza política, também pesava: a União Soviética percebia a associação existente entre a degradação econômica européia e o aumento da influência comunista (JACKSON, 1979, p. 1055).

¹² As razões de Clayton para enfatizar esse ponto podem ser encontradas em Mallalieu: “Will Clayton, the Assistant Secretary of State for Economic Affairs, favored an economic federation of Europe.” (MALLALIEU, 1958, p. 486). O próprio Clayton relata sua afinidade de idéias com Jean Monnet quanto ao projeto de uma Europa integrada (CLAYTON, 1963, p. 501).

econômico, há razões de natureza doméstica dos Estados Unidos, de um lado, e razões que têm origem na Europa e estão vinculadas ao aspecto político, de outro.

Na esfera doméstica, os Estados Unidos viam a aproximação do ponto em que a Europa não mais conseguiria importar os excedentes de produção norte-americanos. Como a Europa era sua principal cliente, a queda na demanda significaria crise econômica. Nesse sentido, o fluxo de recursos foi ferramenta para assegurar exportações, ainda que oriundo de tributação interna: o movimento da máquina produtiva e o emprego estavam preservados. Na esfera européia, a deterioração econômica era vista como fator de impulso à expansão do comunismo. Esse ponto remete novamente ao plano político, à idéia de contenção: enfim, à Doutrina Truman de impedir o avanço do comunismo¹³.

É possível afirmar, portanto, que os recursos de reconstrução do Plano Marshall foram motivados por interesses políticos e econômicos. A política de contenção motivaria ainda outra iniciativa do governo Truman¹⁴: a expansão do fluxo de recursos para abranger (e permitir a contenção do comunismo) também nos países em desenvolvimento, não só na Europa¹⁵. Passa-se, assim, ao Ponto Quatro do discurso de Harry Truman, que deu impulso à primeira fase da ajuda externa propriamente dita.

1.1.3 Fase da iniciativa norte-americana na ajuda externa: Ponto Quatro de Truman e programas correlatos

Em seu discurso de posse do segundo mandato presidencial, Harry Truman enunciou quatro pontos fundamentais para a condução da política externa norte-americana

¹³ A referência de retorno à esfera política é justificável, sob o ponto de vista teórico, pela consideração tecida por Robert Wendzel a respeito da complexidade das interações entre os dois campos. “O principal instrumento de implementação da política é o econômico. Devido à essencialidade do poder econômico para a capacidade e à complexidade e interdependência da moderna vida econômica, os formuladores da política, em todos os países, necessitam manter-se atentos quanto à potencial influência do instrumento econômico, bem como avaliarem cuidadosamente as suas possíveis opções.” (WENDZEL, 1985, p. 165)

¹⁴ A conexão entre a iniciativa do Plano Marshall e o Ponto Quatro do discurso de Truman foi expressamente verbalizada pelo próprio Truman em uma coletiva de imprensa, cuja transcrição do trecho relevante pode ser encontrada em Gilbert Rist: “The origin of point four has been in my mind, and in the minds of members of the Government [...] ever since the Marshall Plan was inaugurated.” (TRUMAN apud RIST, 2002, p. 70)

¹⁵ Segundo Robert Wesson, o sucesso no Plano Marshall encorajou esforço semelhante ao destinado à Europa “na Guerra Fria para fortalecer os Estados aliados ou as nações necessitadas potencialmente sujeitas ao engodo do comunismo”, dando ensejo, assim, ao Ponto Quatro do discurso de Truman, bem como ao fato de que “a ajuda externa tornou-se [a partir de então] parte permanente da política externa norte-americana.” (WESSON, 1978, p. 297)

(BLACK, 1968, p. 28). O discurso, mais especificamente quanto ao Ponto Quatro, é visto como marco da AOD como política nacional dos Estados Unidos (FRANK; BAIRD, 1975, p. 135-6). Ele inaugura a “era do desenvolvimento”¹⁶ (RIST, 2002, p. 71). Esta é iniciada *pelos* Estados Unidos, e *com* os Estados Unidos como principais fornecedores da ajuda (LAROCHE, 1998, p. 368). Nesse sentido, esta primeira era da ajuda externa não poderia deixar de ser marcada pela preponderância da presença norte-americana. Os Estados Unidos seriam um ator de peso desigual (em relação a outros doadores e iniciativas de ajuda externa) até o início da década de 1960. Tal desproporção de peso fez com que a ajuda externa, de seu início e durante toda a década de 1950, fosse dominada pela racionalidade da Guerra Fria, como esta própria década o foi¹⁷ (RIST, 2002, p. 80). Entre as implicações da racionalidade da Guerra Fria está a visão de um *terceiro mundo* como campo de batalha ideológica das superpotências¹⁸ (RIST, 2002, p. 80-1).

Os três primeiros pontos eram reafirmações de políticas já adotadas no primeiro mandato de Truman. O primeiro dizia respeito ao apoio à ONU; o segundo era a promessa de continuidade dos programas de recuperação econômica, ou seja, a continuidade do Plano Marshall; e o terceiro afirmava o fortalecimento das nações “amantes da liberdade contra os perigos da agressão” (LUMSDAINE, 1993, p. 231), significando, mais precisamente, a formação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (RIST, 2002, p. 70, 80).

No quarto ponto, Truman afirma:

Devemos pôr em execução um novo programa audaz, para que os benefícios de nossos avanços científicos e progresso industrial sejam colocados à disposição do melhoramento e crescimento das regiões subdesenvolvidas. [...] Acredito que temos

¹⁶ No original: “development age”. Esta era é caracterizada pela *mis-en-scène* da dicotomia desenvolvidos-subdesenvolvidos, agrupando todo o mundo “subdesenvolvido” sob uma mesma identidade econômica. O desenvolvimento é então concebido como uma escala mensurável por meio do PNB. Essa forma de medição traria, ainda, a autoridade conferida pela objetividade estatística, que lhe dá uma aparência de apolítica, e tudo isso contribuiu para que o critério de medição tornasse-se hegemônico (RIST, 2002, p. 71).

¹⁷ Não se quer dizer, com isso, que a Guerra Fria deixa de dominar a racionalidade da ajuda externa após o início da década de 1960. Como se verá adiante, o fator relevante é o *burden sharing*: os Estados Unidos procuram transferir o peso da ajuda para a Europa, e isso é acompanhado por um processo de institucionalização multilateral, que diminui a preponderância norte-americana nesse cenário específico. Eventualmente, o arrefecimento da Guerra Fria com a *détente* traria significativo impacto sobre os fluxos da ajuda norte-americana (LAROCHE, 1998, p. 366), tornando ainda mais expressiva a presença das instituições multilaterais (em detrimento da dominância norte-americana antes existente). Os Estados Unidos, assim, iniciam o jogo, mas procuram reduzir sua presença com o passar do tempo.

¹⁸ Em sentido correlato: “durante a Guerra Fria a segurança nacional foi *slogan* largamente empregado pelos líderes políticos norte-americanos com o objetivo de obter apoio a seus partidos e campanhas, além de ainda terem tentado justificar sob esse tônus ideológico alianças, assistências externas, intervenções militares em grande escala, reforços estratégicos de elevado custo às estruturas econômicas, militares e políticas do chamado mundo livre.” (OLIVEIRA, 2004, p. 259)

de colocar à disposição dos povos amantes da paz os benefícios de nosso acervo de conhecimento técnico, a fim de ajudá-los a realizar suas aspirações para uma vida melhor. E, em cooperação com outras nações, devemos fomentar o investimento de capital nas regiões que necessitam de desenvolvimento [...]. (TRUMAN apud BLACK, 1968, p. 28)

O Ponto Quatro é largamente considerado como concernente à ajuda de natureza técnica (BLACK, 1968, p. 28; BASTER, 1951, p. 399; AMUZEGAR, 1958, p. 531; WESSON, 1978, p. 304; LUMSDAINE, 1993, p. 221): os serviços de assessoria prestados por *experts*, com a finalidade declarada de auxiliar no desenvolvimento¹⁹; “a transferência de conhecimentos e capacitações de um país para outro.” (WENDZEL, 1985, p. 172) No entanto, como é possível depreender das próprias palavras de Truman, o Ponto também fazia menção a investimentos de capital. Embora o foco declarado de Truman tivesse sido claramente a difusão de conhecimento, outras modalidades de ajuda não foram por ele excluídas. O foco da abordagem da bibliografia em relação à ajuda de natureza técnica provavelmente é decorrente da forte associação com a *Public Law 535* (PL 535), aprovada pelo Congresso norte-americano um ano depois, em 1950, e que dizia respeito justamente a essa modalidade de ajuda (AMUZEGAR, 1958, p. 532).

A PL 535 não foi o único programa na esteira (ou sob o guarda-chuva) do Ponto Quatro, no sentido de que este abriu o caminho para outros programas. O Plano Colombo foi um deles, criado em 1950 para a assistência econômica dirigida a países do sul e sudeste asiáticos (LUMSDAINE, 1993, p. 236). Não foi projeto exclusivamente norte-americano: contou também com Reino Unido, Canadá, Austrália e Nova Zelândia como doadores (LUMSDAINE, 1993, p. 237). Foi largamente comparado com o Plano Marshall. Essa comparação faz sentido ao se pensar no tom anticomunista e no contexto de preocupação com a expansão comunista por parte dos doadores envolvidos no Plano Colombo. O ponto

¹⁹ James Baster critica o Ponto Quatro em termos de sua capacidade de gerar desenvolvimento por meio da cooperação técnica. Em seu estudo, parte da premissa de que as técnicas aplicadas para a produção de um bem variam em diferentes locais em razão das particularidades destes. Dessa forma, a introdução de técnicas dependentes de alta tecnologia pode elevar o custo de produção nos países em desenvolvimento e trazer consequências adversas se as particularidades locais não forem observadas. Uma das possíveis consequências é a geração de dependência da importação da tecnologia para possibilitar a produção. Esta, por sua vez, tende a acarretar dependência na importação de capitais para financiá-la (as técnicas mais avançadas tendem a ser mais intensivas em capital). Um outro resultado possível é o aumento do desemprego decorrente de técnicas menos intensivas em mão-de-obra (BASTER, 1951, p. 405). Outros autores atualmente criticam a ajuda técnica em termos de seus benefícios a pessoas no país doador. William Easterly afirma: “a good part of technical assistance aid is simply flowing back to some rich-country consultant” (EASTERLY, 2006, p. 192). Mesmo Jeffrey Sachs, entusiasta da ajuda, afirma: “Da ajuda limitada que os Estados Unidos dão, uma grande proporção vai para pagar os experts americanos (assistência técnica) ou para auxílio de emergência e alimentos, em vez de para investimentos de longo prazo em infra-estrutura, educação ou saúde. [...] Tem sido uma característica da política de ajuda americana há décadas.” (SACHS, 2005, p. 383)

diferenciador é, porém, a oposição entre recursos voltados ao desenvolvimento, de um lado, e recursos voltados à reconstrução, de outro. Mas, assim como o Plano Marshall e o espírito do discurso de Truman e seu Ponto Quatro, o Plano Colombo estava em grande medida fundado na idéia de contenção, sendo, por isso, fruto da racionalidade da Guerra Fria.

Outro programa correlato foi estabelecido pela *Public Law 480* (PL 480), aprovada em julho de 1954 (BLACK, 1968, p. 30) e chamada “Lei de Assistência e Desenvolvimento do Comércio Agrícola”, que lançou o programa “Alimentos para a Paz” (BLACK, 1968, p. 116). O programa exigia (e ainda hoje exige) que a ajuda em alimentos tivesse sua origem em excedentes da produção norte-americana (ODESSEY, 2007, p. 16). Nesse sentido, segundo Lloyd Black,

[c]riada inicialmente como um grande esforço para reduzir os excedentes da produção agrícola dos Estados Unidos [...] a PL 480 tornou-se um importante instrumento da política externa e da ajuda externa dos Estados Unidos, com benefícios amplos para os agricultores e homens de negócios norte-americanos, bem como para milhões de estrangeiros. (BLACK, 1968, p. 117)

A lógica de contenção não estava dissociada do PL 480²⁰ (LAROCHE, 1998, p. 377). Os programas norte-americanos da década de 1950 estabeleciam ligação entre ajuda e ameaça comunista (AMUZEGAR, 1958, p. 533-4). Essa ligação não estava ausente em programas norte-americanos mesmo ao longo da década de 1960, quando a institucionalização multilateral da ajuda, abordada na próxima subseção (1.1.4), toma corpo. A *Aliança para o Progresso*, por exemplo, foi um programa iniciado na administração de John Kennedy, em 1961, em resposta à presença comunista na América Latina: uma reação à revolução cubana que resultou em apoios a regimes militares e em intervenções para evitar a subida ao poder de governos desalinhados com os Estados Unidos (PETRAS, 2007, p. 38-40).

1.1.4 Fase da institucionalização multilateral da ajuda externa: *burden sharing* e a criação da OCDE

Após a primeira fase de iniciativa e preponderância norte-americana, ganha forma a institucionalização multilateral da ajuda externa, sobretudo ao longo da década de 1960, embora certas instituições tenham surgido em anos anteriores, como o Fundo Monetário

²⁰ Quanto ao PL 480, Josepha Laroche escreve que “cette aide avait pour finalité de lutter contre le communisme et de faciliter la conquête de nouveaux marchés.” (LAROCHE, 1998, p. 377)

Internacional (FMI), fruto da diplomacia de Bretton Woods²¹. Já o Banco Mundial, embora surgido (sob o nome de Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) simultaneamente ao FMI, passa de uma política de empréstimos comerciais a empréstimos concessionais apenas nas proximidades da década de 1960²². O marco desta fase não é, portanto, nem de longe preciso; apenas com a ressalva da imprecisão é possível caracterizar esse fenômeno como pertencente à década de 1960, mais no sentido de sua intensificação do que de sua novidade. É um processo que ascende (institucionalização multilateral) enquanto outro perde expressividade (preponderância da ajuda norte-americana).

Entre os fatores que concorreram para impulsionar a institucionalização multilateral da década de 1960 encontram-se (1) a recuperação econômica européia; (2) o triunfo da ideologia do desenvolvimento²³ (LAROCHE, 1998, p. 364) – formação de consenso e atribuição de importância na pauta das negociações internacionais e a declaração desta década como “década do desenvolvimento” pela ONU –; e (3) a advocacia do *burden sharing* por parte dos Estados Unidos.

Em primeiro lugar, a Europa já havia se recuperado economicamente dos prejuízos da Segunda Guerra Mundial; os países beneficiados pelo Plano Marshall encontravam-se, agora, na posição de doadores. O Japão encontrava-se em situação semelhante. Isso não quer dizer, no entanto, que estes países já não viessem praticando a ajuda, seja bilateral ou multilateralmente. Mas os países industrializados recuperados da guerra já tinham os antecedentes da estrutura necessária para a formação de seu clube de doadores: a OCEE, que seria transformada em OCDE em 1961 (BLACK, 1968, p. 32).

Em segundo lugar, a declaração da década de 1960 como “década do desenvolvimento” é expressiva da formação de um consenso, sobretudo ao se considerar que esta declaração surgiu de uma resolução da ONU, em dezembro de 1961. Ela foi impulsionada, por sua vez, pela Mensagem Especial sobre a Ajuda Externa, de John Kennedy, em março do mesmo ano (BLACK, 1968, p. 32). Em seu conteúdo, a resolução da ONU

²¹ A questão do FMI e as condicionalidades de seus empréstimos foi trabalhada no Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina no estudo de MELO, 2006.

²² Antes, o Banco Mundial rejeitava empréstimos de baixo retorno, adotando postura de concessão de empréstimos em patamares comerciais (*hard loans*). Após a criação da IDA, abre-se linha de empréstimos concessionais (*soft loans*) orientados para o desenvolvimento (BLACK, 1968, p. 150).

²³ Sobre a questão do desenvolvimento como ideologia triunfante, ver também RIST, 2002.

fixava como meta a taxa anual de crescimento mínimo de 5% da renda nacional dos países em desenvolvimento até o fim da década²⁴ (BLACK, 1968, p. 33).

Esses dois fatores (recuperação econômica dos doadores e consenso sobre a necessidade da ajuda) desembocaram na postulação do *burden sharing* por parte dos Estados Unidos. Do início da ajuda externa até o final da década de 1960, os Estados Unidos proveram mais da metade de toda a ajuda externa mundial. Após a década de 1960 e a estrutura institucional concretizada, o *burden sharing* faz efeito. Por um lado, as contribuições multilaterais em 1961 representavam 14,5% do total mundial da ajuda; em 1972, estas passam a ser de 25,0%²⁵ (FRANK; BAIRD, 1975, p. 140). Por outro lado, as contribuições totais norte-americanas entraram em fase minguante. David Lumsdaine afirma ter sido com o objetivo de atingir a divisão do fardo com a Europa que os Estados Unidos estabeleceram a OCDE²⁶ (LUMSDAINE, 1993, p. 256). A Tabela 1.1, abaixo, é baseada nos dados trazidos por este autor e referem-se ao percentual norte-americano da ajuda em comparação com outros doadores, entre 1950 e 1989, e ilustram que o objetivo do *burden sharing* foi atingido. O volume mundial da ajuda é cada vez maior; a participação norte-americana, relativamente estável até 1965, apresenta trajetória cadente nos anos seguintes.

TABELA 1.1 Distribuição percentual do montante da ajuda externa norte-americana em relação aos demais doadores.

	Ano								
	1950-5	1956	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1989
Estados Unidos	57 %	63 %	59 %	62 %	54 %	30 %	24 %	32 %	16 %
Volume da ajuda total (em bilhões de dólares)	1,9	3,2	4,7	6,5	6,9	13,8	25,0	29,4	46,7

Fonte: adaptado de LUMSDAINE, 1993, p. 257

²⁴ A redação do primeiro parágrafo operativo da Resolução 1710 da Assembleia Geral da ONU, de 19 de dezembro de 1961, era a seguinte: "Designates the current decade as the United Nations Development Decade, in which Member States and their peoples will intensify their efforts to mobilize and to sustain support for the measures required on the part of both developed and developing countries to accelerate progress towards self-sustaining growth of the economy of the individual nations and their social advancement as to attain in each under-developed country a substantial increase in the rate of growth, with each country setting its own target, taking as the objective a minimum annual rate of growth of aggregate national income of 5 per cent at the end of the Decade." (UNITED NATIONS, 1961)

²⁵ Isso representa aumento de 58% no volume da ajuda multilateralmente canalizada.

²⁶ Em outra passagem, afirma com maior precisão: "[...] during the sixties and, also, the seventies, foreign aid became a matter of increasing interest to the other developed countries. At first, this was an issue pushed

A institucionalização resultante dá-se nas frentes mais diversas: da OCDE aos bancos regionais²⁷, passando por vasta e complexa estrutura de três dezenas de programas no âmbito da ONU²⁸ (FRANK; BAIRD, 1975, p. 138). As organizações internacionais tornam-se, então, fonte crescente de assistência econômica (BLACK, 1968, p. 148). Uma análise desse tecido institucional que se consolidou ao longo da década de 1960 requereria trabalho à parte. O foco do presente estudo é, no entanto, a ajuda bilateral; não a multilateral. Passa-se, assim, à fase da regulamentação da ajuda externa: fase de grandes metas e desapontamentos.

1.1.5 Fase da regulamentação *soft law* da ajuda externa: metas e desapontamentos

A regulamentação da ajuda externa jamais teve caráter vinculatório. A ajuda não é juridicamente encarada como uma obrigação dos doadores, correspondente a direito exigível pelos receptores. Quando se fala, aqui, em regulamentação, deve-se fazer a ressalva de que se trata de *soft law*²⁹.

Ainda assim, a definição multilateral do conceito de AOD pelo *Development Assistance Committee* (DAC), no âmbito da OCDE, em 1969, posteriormente aprimorado em 1972 – fixando o conceito até hoje utilizado (FÜHRER, 1993) – constituiu, apesar de seu caráter não-vinculatório, importante contribuição da OCDE na delimitação dos fluxos considerados ajuda externa. O conceito teve aceitação generalizada, sendo referência para outras instituições, como o Banco Mundial e o FMI³⁰.

Precedentes de fixação de metas para a ajuda externa podem ser encontrados no âmbito da ONU. A linguagem aberta não permite a interpretação de que qualquer obrigação

by the United States, which advocated fairer 'sharing' of the aid 'burden' and institutionalized the OECD [...]" (LUMSDAINE, 1993, p. 242)

²⁷ O Banco Interamericano de Desenvolvimento é estabelecido em 1959 (FÜHRER, 1993, p. 7); o Banco Africano de Desenvolvimento, em 1964; e o Banco Asiático de Desenvolvimento, em 1966 (RIST, 2002, p. 85).

²⁸ Entre as quais se destaca o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP-*United Nations Development Programme*), estabelecido em 1965 (RIST, 2002, p. 85). O PNUD viria, posteriormente, a fixar metas de concessão da ajuda em termos de percentuais do PNB dos países doadores.

²⁹ Em artigo paradigmático, Prosper Weil trabalha a idéia da possibilidade de uma relatividade normativa no Direito Internacional Público: as normas vistas ao longo de uma escala de intensidade normativa, umas normas mais *normas* que outras (WEIL, 1983). No Brasil, importante estudo foi realizado por Salem Hikmat Nasser acerca das normas de *soft law* (NASSER, 2006). As normas de *soft law* não possuem caráter vinculatório, mas meramente programático. Não são, nesse sentido, fonte obrigatória do Direito Internacional Público, como entendidas pelo artigo 38.1 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça.

dela flua. Em todo caso, resoluções da Assembléia Geral da ONU, via de regra, têm caráter meramente recomendatório.

Em dezembro de 1960, a Assembléia Geral aprovou resolução na qual “[e]xpressa a esperança de que o fluxo de assistência e capital internacionais deva ser aumentado substancialmente de modo a atingir tão logo quanto possível aproximadamente 1 por cento da renda nacional combinada dos países economicamente avançados.”³¹ (UNITED NATIONS, 1960) Longe de estabelecer uma obrigação, o documento expressa uma esperança. A meta proposta refere-se à renda nacional dos países, e não a seu PNB.

Em 1964, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development*) repete os termos da Assembléia Geral, de 1960: 1 por cento da renda nacional bruta dos países avançados. Em 1968, a UNCTAD transforma a meta, trocando renda nacional por produto nacional³², mas mantendo o percentual (FÜHRER, 1993, p. 17, 20).

Em outubro de 1970, a Assembléia Geral repete a proposta de 1968 da UNCTAD, ao mesmo tempo em que declara aberta a “segunda década do desenvolvimento”:

Cada país economicamente avançado deverá procurar prover, até 1972, anualmente, aos países em desenvolvimento, transferências de recursos financeiros em uma quantidade agregada mínima de 1 por cento de seu produto nacional bruto [...]. Aqueles países desenvolvidos que não conseguirem alcançar esta meta até 1972 deverão procurar atingi-la, no mais tardar, até 1975.³³ (UNITED NATIONS, 1970)

A flexibilidade na linguagem permanece, e transparece na maneira como a resolução trata os prazos para cumprimento das metas, e no emprego do trio de verbos *dever procurar fazer*, ao invés de *dever fazer*. Em novembro do mesmo ano, a meta é reajustada, no âmbito da própria ONU, para 0,7% do PNB (CLEMENS; MOSS, 2005, p. 8; LAROCHE, 1998, p. 366). Essa meta permanece até os dias atuais. Entre as ocorrências de repetição da

³⁰ A questão do estabelecimento do conceito de AOD e de sua influência no tratamento de dados sobre ajuda externa será retomada na seção 1.2, abaixo.

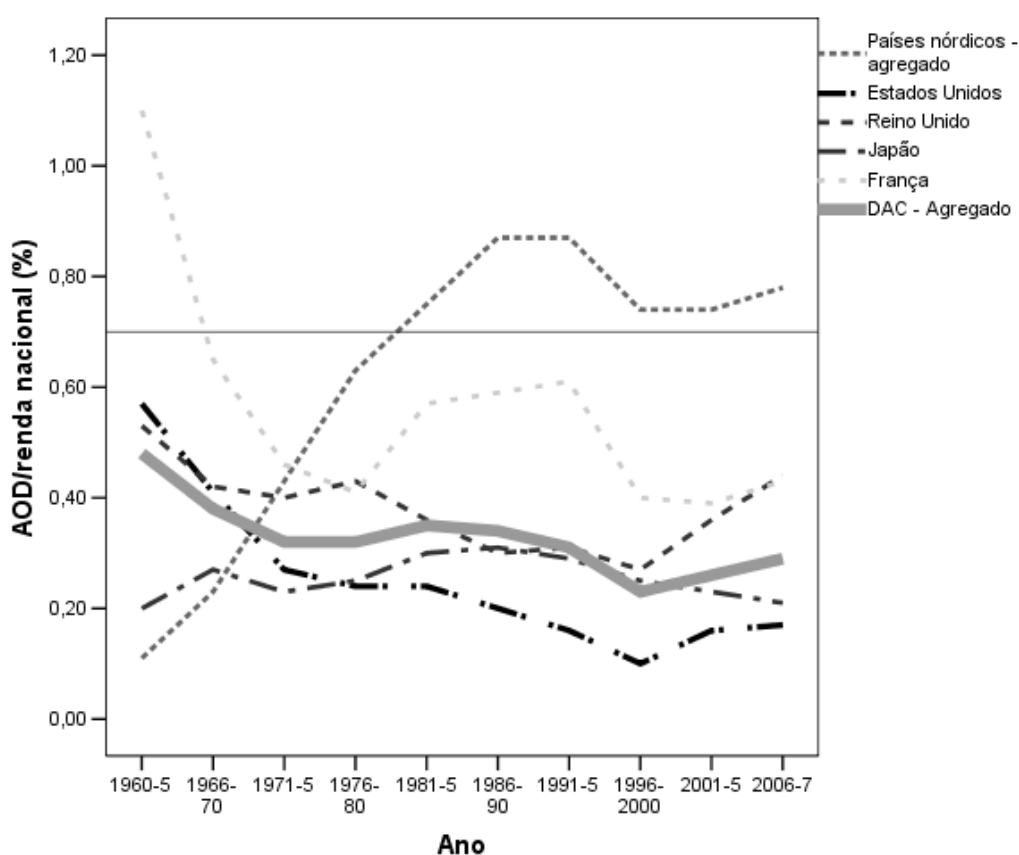
³¹ No original: “Expresses the hope that the flow of international assistance and capital should be increased substantially so as to reach as soon as possible approximately 1 per cent of the combined national incomes of the economically advanced countries.”

³² A diferença entre a utilização do critério de Renda Nacional Bruta e PNB é que o primeiro destes é mais amplo que o segundo. Nesse sentido, a renda nacional é o PNB computado conjuntamente com o balanço de pagamentos, que pode ser positivo ou negativo. Por isso, não há como dizer *a priori* se a mudança de critérios implica diminuição ou majoração do total de ajuda a ser concedida sob a meta, a não ser que ano e país específicos sejam considerados (caso em que não seria *a priori*).

³³ No original: “Each economically advanced country should endeavour to provide by 1972 annually to developing countries financial resource transfers of a minimum net amount of 1 per cent of its gross national product [...]. Those developed countries which are unable to achieve this target by 1972 will endeavour to attain it no later than 1975.”

meta encontram-se: a Agenda 21, aprovada na ECO 92, no Rio de Janeiro (SACHS, 2005, p. 383); as MDMs, aprovadas pela Assembléia Geral da ONU, em 2000 (SACHS, 2005, p. 248); o Consenso de Monterrey, de 2002 (SACHS, 2005, p. 384); e a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo, também em 2002³⁴ (SACHS, 2005, p. 384).

No entanto, como é possível observar-se pelo Gráfico 1.1, abaixo, apenas os países nórdicos chegaram a atingir a meta. A fixação de metas, exceto para estes países, não parece ter surtido efeito sobre o percentual concedido de AOD.



Fonte: OECD, 2008a³⁵

GRÁFICO 1.1 Percentuais de Assistência Oficial ao Desenvolvimento sobre a renda nacional de certos membros do *Development Assistance Committee* da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico entre 1960 e 2007

³⁴ Apesar de estas metas terem sido fixadas em termos de percentuais do PNB, a OCDE, a partir de 2000, voltou ao critério do percentual baseado na renda nacional (SHAH, 2008).

³⁵ Gráfico gerado por meio do programa *Statistical Package for the Social Sciences*, versão 13.0, a partir de dados coletados em OECD, 2008a. Os valores referem-se a médias aritméticas multianuais. No agregado dos países nórdicos, considerou-se Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia, mas não Islândia, porque os dados disponíveis para este último país referem-se apenas aos anos posteriores a 1990. Para o ano de 1960, não há dados para a Finlândia. A média aritmética para esse ano foi obtida, portanto, a partir de uma divisão por três, ao invés de quatro países, preservando, nessa maneira, a proporção.

Os fluxos percentuais até o ano 2000 são decrescentes. Possivelmente as MDMs tenham dado novo impulso a esses fluxos, com a recuperação de tendência crescente. Ainda assim, a maior parte dos doadores do DAC encontra-se muito abaixo das metas estabelecidas.

Nota-se, dessa maneira, que a fixação de metas foi, de maneira geral, acompanhada de desapontamentos. Em termos percentuais, hoje se concede menos AOD do que antes do estabelecimento das próprias metas. Com exceção dos países nórdicos, o cenário é de frustração. Em termos nominais, os países doaram mais conforme o tempo passou. Mas os dados percentuais revelam que atribuíram cada vez menor importância à AOD em sua política externa.

Que fatores teriam ocasionado a “erosão dos fluxos”³⁶ da ajuda (LAROCHE, 1998, p. 366), a tendência decrescente verificada já na década de 1960? Um estudo aponta que esse desencantamento seria devido à percepção, tanto por parte de doadores quanto de receptores, de que a ajuda não estava surtindo efeitos de crescimento econômico, gerando descrença acerca de sua funcionalidade:

Dada a distância entre a performance econômica e as expectativas, e a maneira pela qual a ajuda foi administrada, problemas políticos e diplomáticos foram exacerbados ao invés de melhorados. Os escândalos e corrupção associados a programas de ajuda tampouco contribuíram para melhorar o prestígio de países doadores, e enfraqueceram o apoio para a ajuda dentro de países doadores.³⁷ (FRANK; BAIRD, 1975, p. 148)

Na década de 1970, os choques do petróleo criaram problemas para as balanças de pagamento dos países importadores desse produto (FÜHRER, 1993, p. 22, 26): entre eles, muitos países doadores, levando a restrições no volume de ajuda que estavam dispostos a conceder. Além disso, segundo Robert Wesson, o surgimento de países em desenvolvimento “magnatas do petróleo” desestimulou o montante da ajuda norte-americana, já que eles “estavam se afogando em dinheiro.” (WESSON, 1978, p. 298) Soma-se a isso o declínio no interesse de salvar nações do comunismo, com a *détente* – e o fim da teoria dos dominós³⁸ –, que diminuiu a ajuda norte-americana (WESSON, 1978, p. 298).

³⁶ No original: “érosion des flux”.

³⁷ No original: “Given the gap between economic performance and expectations, and the way in which aid was administered, political and diplomatic problems were exacerbated rather than ameliorated. The scandals and corruption associated with aid programs also did little to enhance donor country prestige and weakened support for aid within donor countries. ” No mesmo sentido: “La médiocrité même de leurs performances économiques a donc conduit à s'interroger sur l'efficacité de l'aide comme catalyseur de la croissance et plus largement du développement.” (LAROCHE, 1998, p. 366)

³⁸ A teoria, originalmente enunciada no governo de Dwight Eisenhower, em 1954, postulava a necessidade de apoiar governos pró-Occidentais em todos os lugares que se encontrassem ameaçados pela expansão do

Na década de 1980, a alta nos juros exacerbou o problema da dívida nos países em desenvolvimento, afetando sua capacidade de amortizar empréstimos já contraídos, o que contribui para explicar os baixos fluxos também ao longo desta década (LAROCHE, 1998, p. 366-7). Mas não se pode deixar de lado o papel da visão emergente, nessa época, acerca da intervenção do Estado na economia: com a entrada do neoliberalismo em cena, é natural que fluxos intergovernamentais de capital mantivessem-se baixos (SHAH, 2008; AYLLÓN PINO, 2006, p. 246).

O final da Guerra Fria, com a queda do Muro de Berlim e o desmantelamento da União Soviética, retira da ajuda externa sua racionalidade de contenção do comunismo. No entanto, não se pode afirmar que a ajuda perde de todo seus motivos de contenção, se esta for ressignificada: os Estados Unidos continuam a empregá-la como ferramenta geopolítica no Oriente Médio³⁹, fazendo de seus aliados na região – sobretudo Israel e em menor escala o Egito – dois de seus grandes receptores (ALESINA; DOLLAR, 2002, p. 38).

De uma fase inicial em que a ajuda externa foi marcada pela iniciativa e maior participação norte-americana, impregnada pela estrutura bipolar do mundo e os propósitos de contenção do comunismo, passou-se a uma outra, de institucionalização e multilateralização – divisão do fardo com a Europa e o Japão –, alcançando-se, por fim, uma fase que se identificou como sendo da elaboração de grandes metas – fase da regulamentação *soft law* da ajuda. Esta fase não acabou, apesar das grandes transformações sofridas no cenário internacional, como o fim da Guerra Fria. As grandes metas continuam, e a regulamentação da ajuda ainda é *soft law*. Não só os objetivos quantitativos para volume de ajuda foram renovados e fixados nas MDMs, mas também há outros apelos não-compulsórios, estes voltados à qualidade da ajuda: que seja composta mais de doações e menos de empréstimos (GUPTA et al, 2003, p. 17); que seja menos vinculada (OECD, 2001), sobretudo para os *Heavily Indebted Poor Countries* – países pobres altamente endividados (OECD, 2008c) – e,

comunismo, porque a queda do primeiro país significaria estímulo a revoluções nos demais: “o Ocidente deve forçosamente ajudar cada país ameaçado pelo comunismo, porquanto a queda de um tornaria mais fácil o triunfo marxista em outra zona” (PINCUS, 1970, p. 9). Foi superada a partir da atuação de Henry Kissinger e Richard Nixon na criação da diplomacia triangular Washington-Pequim-Moscou, que implicou aproximação sino-americana. Esta só foi possível pelo arrefecimento dos Estados Unidos em relação à Guerra do Vietnã: a aceitação da retirada, que implicava a queda de um dominó (DITTMER, 1981, p. 498). Nesse sentido, Bruno Ayllón Pino questiona-se se não há uma nova dinâmica a organizar ou “desorganizar” a ajuda externa após o final da Guerra Fria: o conflito entre o mundo ocidental e o islâmico (AYLLÓN PINO, 2006, p. 248). Ainda nesse sentido, afirma que “en 1991, iniciará un nuevo ciclo de conflictos mundiales que reorientarán la ayuda de los donantes a los países amigos que luchan contra la amenaza de los 'Estados canallas' y el terrorismo internacional.” (AYLLÓN PINO, 2006, p. 247)

por fim, mais multilateralizada (as categorias de ajuda multilateral e de ajuda vinculada serão expostas na subseção 1.2.2, abaixo).

1.2 Conceito e tipologia da ajuda externa

O que é considerado ajuda externa? Quais são suas modalidades? O objetivo desta seção é responder essas perguntas. As respostas são importantes para situar a delimitação do objeto trabalhado – a ajuda externa bilateral vinculada – no universo de toda a ajuda externa. Esta remete a conceito bastante amplo, que abrange as mais diversas formas de manifestação. Nem toda forma de ajuda externa é, porém, relevante para a comparação com subsídios à exportação que se propõe fazer neste estudo. Somente a modalidade *bilateral vinculada* interessa, afinal, para os fins dessa dissertação. Porém, o contexto é imprescindível para a adequada compreensão das relações envolvidas na construção do conceito e da categoria em questão.

O significado hoje atribuído à ajuda externa não é o mesmo que o da década de 1950. O conceito de ajuda externa não escapa a algo que parece valer para os conceitos nas relações sociais em geral: eles são produtos de construções sociais; não são imanescentes, dados pela natureza (BOURDIEU, 2005[1989]). Não é conceito estanque. É possível perceber, como se verá, que quanto mais se retorna no tempo, mais elementos eram abrangidos no conceito de ajuda externa. Além disso, a ajuda nem sempre esteve atrelada à idéia de desenvolvimento. Modalidades que antes eram consideradas ajuda – a militar e os fluxos *privados*, por exemplo – hoje não mais o são. Como se desenrolou esse processo de construção conceitual e tipológica?

1.2.1 Discussão conceitual

A discussão conceitual que aqui se propõe aborda quatro pontos, com autores que permitem a visualização do afunilamento do significado de ajuda externa com o passar do tempo. Esses autores são Hans Morgenthau, Lloyd Black, o DAC (um dos comitês da OCDE – um autor institucional), e Hans Singer, que critica o conceito do DAC. Antes de iniciar a discussão propriamente dita, cabe estabelecer breve panorama das contribuições de cada um desses autores.

Hans Morgenthau⁴⁰ (1962) não foi o primeiro, mas certamente se tornou um dos mais influentes autores a trabalhar a questão da ajuda externa. No campo conceitual, a contribuição do autor é importante por permitir retratar a maneira ampla como se tratava a questão da ajuda externa até os anos iniciais da década de 1960.

Lloyd Black⁴¹ (1968) escreveu na segunda metade desta mesma década, e já incorporou mudanças na construção conceitual. Excluiu os fluxos privados e a ajuda militar (pontos de ruptura com Morgenthau); mas não estabeleceu vinculação necessária entre ajuda externa e o propósito de desenvolvimento, nem exclui empréstimos comerciais como manifestações de ajuda externa (pontos de continuidade).

O estágio atual do conceito de ajuda externa sofreu grande influência do trabalho do DAC, no âmbito da OCDE: sobretudo quanto à ligação à idéia de desenvolvimento e conseqüente ressignificação da ajuda como AOD, promovendo, na prática, equiparação de significados entre essas duas categorias que outrora tiveram amplitudes distintas. Além disso, fixou critérios quantitativos para separar o que são empréstimos comerciais do que são empréstimos concessionais – somente estes últimos sendo considerados AOD.

Hans Singer⁴² (2003 [1996]), por sua vez, critica a vinculação conceitual da ajuda ao desenvolvimento e a tentativa de separar o intuito concessional do comercial como coisas ilusórias. Este é, em síntese, o caminho percorrido nos parágrafos seguintes desta seção para a construção do conceito.

O que Hans Morgenthau considerava ajuda externa? O conceito é trabalhado de maneira bastante aberta. Para ele, todas as modalidades do que se considera ajuda têm “uma coisa em comum: a transferência de dinheiro, bens ou serviços de uma nação a outra.”⁴³(MORGENTHAU, 1962, p. 301) Os pólos dessa transferência não precisam ser governos: Morgenthau faz menção expressa a organizações privadas, como igrejas e fundações, como doadoras (1962, p. 301). Assim, a ajuda não está confinada ao plano estatal: não é unicamente internacional, mas também transnacional.

⁴⁰ Autor alemão que posteriormente radicou-se nos Estados Unidos, foi figura central para o realismo político e a estruturação da moderna disciplina das Relações Internacionais (OLIVEIRA, 2003, p. 53, 59).

⁴¹ À época da publicação de *A Estratégia da Ajuda Externa*, Lloyd Black era professor de Geografia da Northern Illinois University, nos Estados Unidos (BLACK, 1968).

⁴² Hans Singer é conhecido pela hipótese formulada com Raul Prebisch, segundo a qual os termos de troca têm uma tendência deteriorante para os países produtores de produtos primários (INSTITUTE OF SOCIAL STUDIES, 2008).

⁴³ No original: “[...] one thing in common: the transfer of money, goods and services from one nation to another.”

Entre as modalidades de ajuda por ele apresentadas (estas serão retomadas mais à frente, na subseção 1.2.2), encontra-se a militar⁴⁴ (1962, p. 303). A ajuda com propósito de desenvolvimento econômico é apenas um dentre tantos outros tipos possíveis de ajuda (1962, p. 304): o desenvolvimento não é, portanto, um fator de sua definição. Não há, em Morgenthau, conexão necessária entre ajuda externa e desenvolvimento.

Lloyd Black mantém o elemento central da definição de Morgenthau: a ajuda é uma transferência de recursos. Black adiciona um qualificador a essa definição: o fluxo de recursos vai “do mundo desenvolvido para o mundo subdesenvolvido.” (BLACK, 1968, p. 23) Trata-se de uma restrição quanto à direcionalidade dos fluxos de ajuda externa. Os doadores devem estar no “mundo desenvolvido”; os receptores, no “subdesenvolvido”. É interessante observar que sua presença exclui a possibilidade de a cooperação Sul-Sul ser englobada no conceito. Exclui, igualmente, que o Plano Marshall seja considerado o início da ajuda externa: já que se tratou de fluxo Norte-Norte.

A questão dos possíveis pólos para a ajuda externa não é expressamente trabalhada por Black. No entanto, uma resposta é possível pela análise contextual: suas referências à expressão ajuda externa têm governos por pólos, em contraste com Morgenthau, que inclui a sociedade civil ao mencionar expressamente as igrejas e fundações. A idéia de internacionalidade da transferência de recursos assume significado de interestatalidade para Black⁴⁵ – um sentido mais estrito – enquanto em Morgenthau a idéia é a de um fluxo que atravessa fronteiras – portanto mais amplo. Sob a concepção de Black, apenas recursos públicos, de origem governamental, caracterizariam ajuda externa. Sob o conceito de Morgenthau, essa limitação não existe.

O conceito de ajuda externa não engloba, para Black, as transferências de recursos militares. Essa exclusão é feita expressamente em sua obra (BLACK, 1968, p. 124), ainda que, no decorrer de seu texto, acompanhe as estatísticas de transferências militares e desenvolva análise da racionalidade militar da ajuda externa. Porém, são coisas distintas. O efeito da exclusão da ajuda militar é não considerar os fluxos a ela correspondentes como

⁴⁴ Robert Wendzel acompanha largamente Morgenthau em seu conceito de ajuda externa, tanto por conceituá-la como “transferência de dinheiro, créditos, bens ou assistência técnica de um país para outro”, sem delimitar os pólos em razão de seu estágio de desenvolvimento (delimitação que Lloyd Black já faz), como também por incluir formas geralmente excluídas da concepção de ajuda, como a assistência militar (WENDZEL, 1985, p. 171).

⁴⁵ Também Robert Wesson concebe a ajuda externa como envolvendo “transferência de recursos de Governo a Governo.” (WESSON, 1978, p. 302)

sendo ajuda externa propriamente. Isso não quer dizer que a ajuda externa deixe de ter utilidades estratégicas em um sentido militar.

Por mais que o conceito presente em Black tenha sofrido restrições consideráveis (como a fixação dos pólos governamentais e a exclusão de fluxos privados e militares), seu ponto em comum com Morgenthau ainda está no centro da definição: uma transferência de recursos entre países. Nota-se que a noção de uma transferência assim definida engloba transações que não costumam significar ajuda: operações de compra e venda entre Estados, ou empréstimos concedidos em condições de mercado – empréstimos comerciais. Os conceitos trabalhados por esses autores são muito amplos. Têm problemas de amplitude conceitual: parecem abarcar mais do que o desejado. É razoável afirmar que transações de compra e venda entre Estados, embora fluxos internacionais de recursos, não seriam algo que Morgenthau ou Black desejassem abranger.

Esse problema de amplitude conceitual – que é, no fundo, um problema de vagueza – parece ter sido sanado em 1969, quando a OCDE, mais especificamente por meio do DAC, moldou o conceito de AOD como balizador de sua ação no campo da ajuda externa (FÜHRER, 1996, p. 21).

O conceito de AOD, em relação ao de ajuda externa até então trabalhado, é significativamente restritivo. Por seu caráter de ajuda “oficial”, exclui fluxos internacionais privados. Por seu caráter de desenvolvimento, exclui a ajuda militar (OCDE, 2008b; AYLLÓN PINO, 2006, p. 252). Seria possível, à primeira vista, imaginar que a necessária orientação ao desenvolvimento excluiria da categoria de AOD a ajuda em alimentos. No entanto, verifica-se que a OCDE engloba essa modalidade em suas estatísticas. A cooperação técnica também está englobada no conceito de AOD (WORLD BANK, IDA, 2007, p. 32). Outra restrição imposta pelo conceito é a de que empréstimos comerciais não caracterizam ajuda externa. Ao contrário do que ocorria até anos tardios da década de 1960, o conceito de ajuda externa contemporaneamente se confunde com AOD. Isso parece ser, em larga medida, fruto da influência do DAC, que reúne os principais países doadores. A prática desses doadores no Comitê ressignificou o conceito.

Este engloba doações e empréstimos. Os empréstimos serão considerados AOD se contiverem “elemento de doação” (*grant element*) de pelo menos 25%. Vendas não cabem nesse conceito. Para fins de cálculo do elemento de doação, toma-se por padrão a taxa de juros de 10% (OECD, 2008b). Tão menor será o elemento de doação de um empréstimo à medida que se aproxime do (ou supere o) nível de 10% de juros. Tão maior será conforme se

aproxime de zero ou chegue mesmo a ter taxa de juros negativa⁴⁶. Taxas de juros negativas são possíveis em razão do fator tempo: os juros podem ser dissipados na extensão do período de amortização⁴⁷ (*maturity*) ou de carência⁴⁸ (*grace period*). Conseqüentemente, juros aplicados a empréstimos podem ser consumidos pela atuação da inflação ao longo do tempo, se forem baixos o suficiente⁴⁹.

Hans Singer (2003) parte da caracterização da ajuda como transferência com fins de desenvolvimento e sem objetivos comerciais para criticá-la. Segundo ele, o atrelamento da ajuda externa ao propósito de desenvolvimento é ilusório porque ignora a questão da fungibilidade⁵⁰. A ajuda destinada ao desenvolvimento pode liberar recursos orçamentários do Estado receptor para despesas em outras áreas. Um exemplo extremo disso seria o de que recursos destinados à merenda escolar aliviassem o orçamento do Estado, que passaria a poder comprar um adicional de armamentos equivalente ao montante recebido para alimentos⁵¹.

Também é problemática, para o autor, a idéia de tentar-se separar o que é comercial daquilo que é concessional. Isso porque, embora concessional, “grande parte da ajuda bilateral [...] é 'vinculada', o que significa que o recebido deva ser gasto em certos bens

⁴⁶ Uma explicação mais clara do elemento concessional é fornecida por Lumsdaine: “The grant element of a concessional loan is the percentage of a loan that would be a grant if the loan at a given concessional rate were decomposed into a commercial-rate loan combined with a pure grant.” (LUMSDAINE, 1993, p. 265) Também é possível compreender *grant element* pelo contraste entre doações e empréstimos, feito por Janos Horvath: “A grant is a transaction which involves no recompense. For example, an outright gift without the expectation of repayment or any kind of favor is clearly a pure 100 percent grant. Alternatively, a loan at the prevailing market rate of interest without concessions in repayment conditions contains zero percent grant. These two transactions demonstrate the limiting cases. Under scrutiny it becomes evident that a multitude of economic dealings, even many of those which appear normal exchange on one hand or unilateral transfers on the other, do in fact embody both exchange and grant elements.” (HORVATH, 1971, p. 438) Uma calculadora eletrônica para *grant element* em empréstimos está disponível no portal eletrônico do Banco Mundial, mais especificamente em: <<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/GrantElementCalculator.htm>> (Acesso em: 29 ago. 2008).

⁴⁷ Por período de amortização entenda-se a extensão de tempo ao longo da qual o empréstimo deve ser pago.

⁴⁸ Por período de carência entenda-se a extensão de tempo compreendida entre a concessão do empréstimo e o início do período de amortização.

⁴⁹ O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial adotam a definição de AOD elaborada pelo DAC-OCDE (IMF, 2003, p. 263; WORLD BANK, IDA, 2007, p. 32).

⁵⁰ O aspecto da fungibilidade da ajuda externa é lugar comum em artigos dedicados ao tema (PETTERSON, 2007; PACK, H.; PACK, J., 1993; DEVARAJAN; SWAROOP, 1998). Asserção bastante simples e ao mesmo tempo expressiva dessa idéia é trazida por David Baldwin: “Food aid does not necessarily feed people; nor does aid in the form of tanks necessarily bolster military forces. If the recipient of tanks reduces its own military budget by an offsetting amount and spends the saved money on housing, the effect of the tanks has been to build houses.” (BALDWIN, 1969, p. 428-9)

⁵¹ O fato de o exemplo ser extremo não significa que seja de difícil ocorrência: “The donor community has been increasingly concerned that aid development assistance [sic] earmarked for critical social and economic sectors is being used directly or indirectly to fund unproductive expenditures including those on defense.” (DEVARAJAN; SWAROOP, 1998, p. 4)

produzidos no país doador.”⁵²(SINGER, 2003, p. 15) Seu resultado acaba por trazer impactos comerciais. Disso resulta, segundo Singer, que a linha divisória entre a ajuda vinculada e os créditos para exportação seja bastante fina (esse assunto será abordado em seção específica, abaixo).

As críticas de Singer são importantes para a identificação de vulnerabilidades (ou artificialidades) na construção conceitual por parte do DAC. No entanto, os dados sobre ajuda externa – as estatísticas – têm sua organização feita em larga medida segundo os critérios do DAC (AYLLÓN PINO, 2006, p. 251; MAIZELS; NISSANKE, 1984, p. 879): pode-se constatar este fato não só pelas bases de dados como também pelas publicações acadêmicas das últimas décadas.

Se é possível estabelecer uma linha de continuidade na construção do conceito de ajuda externa ao longo do tempo, buscando a síntese desse desenrolar conceitual, essa linha é iniciada na idéia da transferência de recursos como primeiro elemento. Adiciona-se, então, a interestatalidade como atributo dessa transferência. Por fim, introduz-se a idéia de que essa transferência deva ser feita com fins de desenvolvimento do receptor, e de que deva possuir aspecto concessional: ou seja, constituir, ao menos em parte, doação.

O certo é, porém, que muito do que era considerado ajuda externa não mais o é⁵³. A busca de tal linha de continuidade (como a que se esboçou no parágrafo anterior) parece artificial, forçada, se se desconsiderar que o caminho de construção desse conceito foi marcado por muitas outras descontinuidades: basta recordar as diferenças de tratamento – exclusão – dos fluxos privados, da ajuda militar e dos empréstimos comerciais.

⁵² No original: “Much of the bilateral aid [...] is 'tied', which means that the proceeds must be spent on classified goods produced in the donor country.”

⁵³ Essas diferenças conceituais que marcam um sentido de afunilamento são explicadas por Jean-Philippe Thérien (2002) com base na dicotomia direita-esquerda. Thérien procura explicar a evolução do conceito de ajuda externa com base nas tensões políticas existentes nos âmbitos internos dos países. Essa visão do papel da política interna como determinante das relações internacionais é traço comum em outro de seus escritos com Alain Noël (THÉRIEN; NOËL, 2000), e é compartilhada por David Lumsdaine (1993), autor ao qual faz reiterada referência (THÉRIEN, 2002, p. 453, 463-4; THÉRIEN; NOËL, 2000, p. 161-2). Segundo Thérien, a esquerda tenciona para definições mais estritas de ajuda externa, enquanto a direita procura expandir a definição para englobar a maior variedade possível de práticas dos doadores (THÉRIEN, 2002, p. 451). Afirma, ainda, que nos primeiros anos da década de 1960, as estatísticas sobre ajuda externa incluíam todos os tipos de fluxo financeiro, até mesmo investimentos privados (THÉRIEN, 2002, p. 451). O artigo de Hans Morgenthau é justamente desse período (1962). Lloyd Black escreve ao final da década de 1960, quando, segundo Thérien, a influência da esquerda já havia alcançado a limitação da ajuda externa a fluxos de recursos públicos e excluído movimentações privadas (THÉRIEN, 2002, p. 451). Com a institucionalização multilateral da ajuda, adotou-se conceito que servisse de mínimo denominador comum para os membros da OCDE.

Não só o conceito é produto de uma construção: a tipologia da ajuda externa, e aquilo que se leva em conta para dividir os diferentes tipos, também o é. A seção seguinte é particularmente importante porque situa a modalidade bilateral vinculada no universo da ajuda externa, após abordar diferentes modos pelos quais a ajuda externa já foi fatiada para análise: do modo funcional, passando pelo estratégico e chegando ao formal.

1.2.2 Tipologia da ajuda externa

A construção de tipologia da ajuda externa é tarefa complexa, uma vez que há grande variação de critérios pelos quais seus tipos podem ser estabelecidos. Hans Morgenthau (1962) estrutura uma tipologia orientada em termos das funcionalidades da ajuda: há ajudas para os mais variados propósitos. Não está preocupado, porém, com as formas da ajuda. Lloyd Black (1968) chega a trabalhar com algumas categorias formais que viriam posteriormente a aparecer na tipologia da OCDE (utiliza, por exemplo, distinções entre ajuda bilateral e multilateral, vinculada e desvinculada). Seu foco principal não é, no entanto, a classificação formal, mas o estabelecimento de tipologia da ajuda segundo suas diferentes aplicações estratégicas. Já a classificação empregada pela OCDE (2008a, 2008b) – particularmente influente, com reflexos em outras organizações internacionais e, de modo geral, na bibliografia dedicada ao assunto – tem como pressuposto o conceito de AOD, e está orientada sobretudo para uma divisão das formas da ajuda. As funções da ajuda deixam de ser categorizadas, porque há uma só função declarada: o desenvolvimento. Os elementos estratégicos saem de cena.

1.2.2.1 Hans Morgenthau e a tipologia cético-funcional

Morgenthau estabelece tipologia segundo as funções políticas da ajuda externa, sob suas mais variadas formas. Seu trabalho não expressa preocupação com as variações pelas quais a ajuda externa é materializada: se empréstimos, doações, provisões de alimentos etc. Afirma, nesse sentido, que o problema da ajuda externa é insolúvel se esta for considerada instrumento técnico auto-suficiente, de natureza primariamente econômica. A ajuda deve, por essa razão, ser considerada parte integrante da política entre Estados (MORGENTHAU, 1962, p. 309).

Ele emprega seis tipos de ajuda, segundo sua diversidade política. Afirma, ainda, que as categorias por vezes se mesclam, gerando efeitos umas sobre as outras e confusões umas com as outras (MORGENTHAU, 1962, p. 308). Há, assim, ajuda (1) humanitária; (2) de subsistência; (3) militar; (4) com caráter de propina; (5) de prestígio; e finalmente (6) para o desenvolvimento econômico (MORGENTHAU, 1962, p. 301).

A ajuda humanitária é vista pelo autor como inicialmente não-política, orientada para aliviar o sofrimento humano em situações de calamidade, como destastres naturais, fome e epidemias. No entanto, essa modalidade da ajuda pode desempenhar função política se operar em contexto político (MORGENTHAU, 1962, p. 301), estando sujeita à escolha de quem e quando ajudar, e gerando resultados políticos após sua concessão (MORGENTHAU, 1962, p. 302) – entre os quais se vislumbra o aumento do prestígio internacional do doador e a aquisição de algum grau de lealdade política do receptor em relação àquele.

A ajuda de subsistência é aquela concedida a governos que não detêm recursos suficientes para manter serviços públicos mínimos, o que equivale a dizer que a finalidade imediata da ajuda é cobrir déficit orçamentário do receptor, evitando a quebra da ordem e a desintegração de uma sociedade organizada. Por isso, cumpre a função de manutenção do *status quo*, e tem a implicação de que, em lugares nos quais alternativas para um regime inviável existam (oposição, movimentos insurgentes), a ajuda de subsistência diminui as chances de que essas alternativas sejam materializadas (MORGENTHAU, 1962, p. 302).

A ajuda militar é meio tradicional de viabilização de alianças entre Estados. Aqui, Morgenthau faz especificações, dizendo que suas formas envolvem fornecimento de tropas, equipamento, suporte logístico, comida, dinheiro e afins: todos voltados (como objetivo imediato) ao fortalecimento militar de determinado Estado. Seu efeito (assim como de outras formas de ajuda) é obrigar o receptor ao doador, com o último esperando que o primeiro abstenha-se de condutas políticas que comprometam a continuidade da ajuda concedida. Morgenthau assevera, ainda, que a ajuda militar pode funcionar como propina, e que vem freqüentemente disfarçada sob a capa de ajuda econômica (MORGENTHAU, 1962, p. 303).

A ajuda com caráter de propina é a transferência de dinheiro ou serviços de um governo para outro que desempenha o papel de preço pago por serviços políticos realizados ou a realizar. Trata-se, assim, de compra de favores políticos. É freqüentemente disfarçada sob o manto da ajuda econômica: uma troca de favores econômicos por vantagens políticas (MORGENTHAU, 1962, p. 302-8).

A ajuda de prestígio volta-se à aquisição de algo que não desempenha função econômica ou militar genuína, mas que é buscado como demonstração de modernidade e poder. Morgenthau argumenta que a compra de aviões de caça modernos e outras armas intensivas em alta tecnologia, por países subdesenvolvidos (na terminologia por ele adotada), pode não ter real função militar, mas aumenta o prestígio do receptor tanto doméstica quanto internacionalmente. O país pode, assim, gozar da ilusão de ter-se tornado uma potência militar moderna. De maneira mais ampla, afirma que por vezes as metalúrgicas, as auto-estradas, as companhias de aviação civil, as armas modernas; todas podem desempenhar uma função que não seja primariamente econômica ou militar, mas psicológica e política (MORGENTHAU, 1962, p. 303-4).

Por último, Morgenthau analisa com ceticismo a ajuda voltada ao desenvolvimento econômico. Encara a própria idéia de desenvolvimento econômico como uma ideologia pela qual transferências de dinheiro e serviços de um governo para outro em tempos de paz tornam-se racionais e justificadas. Outra crença envolvida na ideologia do desenvolvimento é a de que essas transferências possam surtir o efeito de crescimento econômico. Como Morgenthau afirma não existir correlação entre ajuda e desenvolvimento⁵⁴, encara a ajuda econômica como tendo, na realidade, funções de prestígio, de propina, ou de encobrir assistência militar (MORGENTHAU, 1962, p. 302, 307-8).

1.2.2.2 Lloyd Black e a tipologia das racionalidades estratégicas

A obra de Black é dedicada a examinar “as racionalidades e as estratégias da ajuda” (BLACK, 1968, p. 17). O autor faz não só a pergunta das finalidades a que a ajuda se destina (sentido em que se aproxima da tipologia cético-funcional de Morgenthau), mas também “[e]m que consiste essa ajuda”, dando ensejo à apresentação de suas formas de materialização, em sentido mais específico (BLACK, 1968, p. 18). Para Morgenthau, todas as categorias de ajuda acabam por desempenhar função política, ainda que não sejam políticas

⁵⁴ Hans Morgenthau faz ressalva sobre a correlação entre ajuda e crescimento econômico ao mencionar o Plano Marshall, cujo sucesso afirma ter sido espetacular: “Yet it is not always recognized that this success was made possible only by the fact that, in contrast to the underdeveloped nations of Asia, Africa, and Latin America, the recipients of Marshall aid were among the leading industrial nations of the world, whose economic systems were but temporarily in disarray.” (MORGENTHAU, 1962, p. 304)

per se. Raciocínio semelhante está presente em Black⁵⁵, embora suas categorias não coincidam exatamente com as de Morgenthau. “Há uma racionalidade *militar*, uma racionalidade *econômica*, uma racionalidade *política* e um motivo *humanitário*.” (BLACK, 1968, p. 39-40)

Embora não considere que a assistência militar enquadre-se no conceito de ajuda externa (ponto em que se afasta de Morgenthau), Black inclui o fornecimento de “armas, equipamentos e treinamento, além do apoio econômico essencial” como itens englobados por uma racionalidade militar da *ajuda* (BLACK, 1968, p. 41). Imerso no contexto da Guerra Fria e na polaridade entre o “Mundo Livre” e a “ameaça comunista” (BLACK, 1968, p. 40), o autor encara a assistência militar, aliada à econômica, como necessárias à manutenção dos interesses geopolíticos dos Estados Unidos (BLACK, 1968, p. 41). Como indicado na subseção 1.2.1, porém, a assistência militar, para Black, não é ajuda externa em sentido próprio.

A racionalidade econômica, em Black, está permeada por visão de interdependência entre os Estados. Os efeitos da ajuda econômica são o de aumentar o comércio e garantir suprimento de matérias primas, com o objetivo de assegurar o bem-estar econômico do doador. Este bem-estar “depende em grande parte do desenvolvimento econômico pacífico e ininterrupto dos outros países.” (BLACK, 1968, p. 41). Para o autor, “se o crescimento econômico puder ser mantido, o comércio aumentará, para o benefício de todos.” (BLACK, 1968, p. 42). Observa-se que a visão extremamente cética de Morgenthau quanto à ajuda econômica não está presente em Black, que constrói discurso de endosso a ela.

Black introduz a terceira racionalidade afirmando que a “meta básica, de longo alcance, da ajuda externa, é política.” (BLACK, 1968, p. 43) Essa afirmação é melhor precisada mais à frente, no texto, quando o autor, revelando-se mais uma vez imerso na racionalidade bipolar da década de 1960, e sob a perspectiva norte-americana, afirma que a ajuda é necessária “para impedir-se a propagação do comunismo.” (BLACK, 1968, p. 43) Traça, assim, uma distinção entre a ajuda destinada ao desenvolvimento econômico e a assistência de apoio. Esta última “tem uma racionalidade estratégica ou política e geralmente não pode ser justificada apenas com fundamentos econômicos. É usada para proteger e consolidar os interesses imediatos da política externa” (BLACK, 1968, p. 43), e mais

⁵⁵ A noção da *fungibilidade dos propósitos* da ajuda é enunciada por Black (aproximando-se de noção contida também em Morgenthau): “[a]s distinções entre as categorias de verbas são realmente artificiais e burocráticas” (BLACK, 1968, p. 44).

especificamente “para sustentar a permanência no poder dos líderes políticos considerados mais favoráveis [...] ou para conseguir votos decisivos nos organismos internacionais” (BLACK, 1968, p. 44). Há, nesse ponto, aproximação com as categorias de ajuda-subsistência e ajuda-propina de Morgenthau, apresentadas acima.

A maneira como Black aborda a última das modalidades por ele apresentadas, a humanitária, distoa em certos aspectos da linha de seu discurso, que na maior parte aproxima-se do realismo e da visão cética de Morgenthau. Pontos comuns são a concepção, por ambos, da categoria de ajuda humanitária, e a visão de que esta serve a fins políticos. Mas Black não pára nesse ponto. Apesar de sustentar que a ajuda humanitária serve ao auto-interesse, acredita na grandeza dos “ideais e ações” do povo norte-americano, a origem dos quais retraça ao desembarque dos primeiros peregrinos (sugerindo uma qualidade moral inerente). As ações para socorrer povos de emergências e desastres naturais, guerras e insurreições internas foram, afirma, decorrentes desses ideais elevados. Fala, inclusive, em “fortalecimento espiritual” (BLACK, 1968, p. 46). Essas considerações não deixam de apresentar certa ruptura com a idéia de uma racionalidade estratégica para a ajuda (se ela é, afinal, motivada pela grandeza inerente dos ideais e ações). Nesse ponto, a fala de Black assemelha-se ao discurso do projeto de modernidade: a concepção do desígnio eurocêntrico (posteriormente Ocidental) de levar ao mundo não-civilizado idéias e instituições iluminadas (EASTERLY, 2006).

Além da tipologia baseada na racionalidade, Black apresenta outras classificações, e diversas materializações da ajuda aparecem em seu texto. Importante distinção é relativa ao canal de concessão, que gera as categorias de ajuda bilateral, concedida por meio de agências estatais; e ajuda multilateral, que flui pelas estruturas das organizações internacionais.

Ainda permeada pela questão da racionalidade ou propósito da ajuda está a distinção entre assistência ao desenvolvimento e assistência de apoio. Ambas envolvem empréstimos e subvenções (doações). A primeira engloba, ainda, a cooperação técnica. No entanto, a assistência de apoio é concedida por motivos político-militares, de segurança, enquanto a assistência ao desenvolvimento visa ao crescimento econômico (BLACK, 1968, p. 112). No fundo, a distinção entre as duas categorias deve ser relativizada, já que o próprio Black percebe as interpenetrações dos propósitos da ajuda, como se registrou anteriormente.

Além de empréstimos, subvenções e cooperação técnica, outra forma de materialização específica da ajuda apresentada por Black é aquela concedida diretamente em

bens. O foco é peculiarmente a ajuda em alimentos: o autor confere especial atenção à PL 480 (BLACK, 1968, p. 116-20).

Portanto, embora Black estivesse mais preocupado com o estabelecimento de uma tipologia estratégica para a ajuda, também trabalhou com distinções de forma. Muitas das categorias oriundas dessa última maneira de classificar a ajuda refletem-se na tipologia adotada pela OCDE, que goza de *status* de oficial por sua influência prática.

1.2.2.3 OCDE e a tipologia formal baseada na assistência oficial ao desenvolvimento

A tipologia com que a OCDE trabalha determina como as bases de dados sobre fluxos da ajuda externa são organizadas, e exerce forte influência sobre como os acadêmicos enxergam e organizam a ajuda como objeto de estudo. Isso equivale a dizer que o trabalho da OCDE é influente o suficiente para moldar uma visão de mundo sobre a ajuda externa. Essa visão prioriza as formas pelas quais a ajuda – entendida como AOD – é concedida. Separa empréstimos de doações, ajuda multilateral de bilateral, ajuda a programas de ajuda a projetos, ajuda vinculada de desvinculada e ainda de parcialmente desvinculada; estabelece categorias para agrupar a cooperação técnica, a ajuda em alimentos e o perdão de dívida externa. É necessário enfatizar que todas essas modalidades de ajuda devem ter o propósito de desenvolver o receptor.

A primeira distinção é entre empréstimos e doações. Como essa distinção é relevante para explicar o elemento concessional incorporado no conceito de AOD, ela já foi abordada na subseção 1.2.1, acima. Vale recordar, de maneira geral, que doação é uma transação totalmente concessional. Os empréstimos precisam ter pelo menos 25% de elemento concessional, de doação. Caso contrário, serão empréstimos comerciais: categoria que a OCDE não contabiliza como AOD. Apenas os empréstimos concessionais são considerados.

Quanto ao canal de concessão, a ajuda é classificável em multilateral e bilateral. A ajuda multilateral flui pelas estruturas das organizações internacionais: a OCDE, o Banco Mundial, o FMI, a ONU etc. A ajuda bilateral dá-se país a país, por meio de agências e bancos nacionais. Os fluxos para a primeira, em 2006, levando-se em consideração a totalidade de doadores, foi de 28,9 bilhões de dólares; enquanto a segunda foi de 90,9 bilhões.

Considerando-se que o total da ajuda para aquele ano foi de 119,8 bilhões de dólares, a ajuda bilateral representou 75,9% dos fluxos totais de AOD (OECD, 2008a).

Quanto ao grau de especificidade do destino, há ajuda a projetos (*project aid*) e ajuda a programas (*programme aid*). A primeira financia projetos específicos: rodovias, hidrelétricas, sistemas de irrigação, campanhas de vacinação etc.⁵⁶; a segunda é voltada a suprir o orçamento governamental de maneira geral ou com destinação específica: saúde, educação, transportes etc. O volume da primeira foi, em 2006, de 11,8 bilhões de dólares, enquanto o da segunda foi de 12,8 bilhões (OECD, 2008a).

Quanto ao grau de liberdade nas opções de emprego dos recursos, é vista como vinculada, parcialmente desvinculada e desvinculada. No primeiro caso, seguindo critérios da OCDE, as compras com recursos recebidos devem ser feitas no doador ou em países de uma lista que não inclua substancialmente todos os países em desenvolvimento. No segundo caso, a lista inclui substancialmente todos os países em desenvolvimento. Por fim, no terceiro caso, a liberdade de compra é irrestrita. Levando-se em consideração apenas o grau de vinculação referente à AOD bilateral no ano de 2006, e apenas para os doadores do DAC (totalizando 56,4 bilhões de dólares), os percentuais para a ajuda segundo seu grau de liberdade no emprego foram, respectivamente, de: (1) 5,5%; (2) 0,05% e (3) 94,4% (OECD, 2008a).

AOD abarca, também, a cooperação técnica, entendida como atividades cujo propósito primário seja aumentar o conhecimento, habilidade, *know-how* técnico ou aptidões produtivas de populações em países em desenvolvimento (OECD, 2008a). Incluem-se em AOD, ainda, a ajuda em alimentos com propósitos de desenvolvimento (*developmental food aid*; 1,2 bilhões de dólares em 2006, referentes ao total dos doadores), a ajuda humanitária (8 bilhões) e o perdão da dívida externa (18,6 bilhões) (OECD, 2008a).

Da tipologia acima apresentada, mais do que as formas específicas de materialização da ajuda (empréstimos, doações etc.), importantes para os fins do presente estudo são as classificações segundo o canal de concessão (foco na ajuda bilateral) e o grau de liberdade nas opções de emprego dos recursos recebidos (foco na ajuda vinculada). A partir da combinação das classificações, atinge-se a categoria de ajuda externa bilateral vinculada, objeto específico da seção seguinte.

⁵⁶ Para estudo acerca das peculiaridades da ajuda de programa e de projeto, ver CARLIN, 1967.

1.3 Efeitos econômicos da ajuda externa bilateral vinculada

A ajuda externa pode ser concedida de maneira desembaraçada, deixando ao receptor a opção de onde adquirir bens e serviços com o montante recebido. Mas também é possível inserir, na ajuda, cláusula de exclusividade mediante a qual o receptor torne-se obrigado a utilizar os recursos transferidos apenas nos mercados determinados pelo doador⁵⁷. A ajuda passa a assumir, por meio desse expediente, uma relação contratual em que a reciprocidade torna-se expressamente exigida (ABBOTT, 1970). Amarra-se a ajuda a um determinado comportamento do receptor: “aid 'with strings”, nas palavras de Hans Morgenthau (MORGENTHAU, 1962, p. 306).

Lloyd Black, ao motivar a ajuda sob o aspecto econômico⁵⁸, afirma que ela impulsionou as exportações dos Estados Unidos – sobretudo agrícolas – durante vários anos, e que da porção canalizada por meio da Agência de Desenvolvimento Internacional norte-americana, 9 em cada 10 dólares retornavam (BLACK, 1968, p. 18, 42). Essa façanha foi possível por meio da vinculação. Black fez essa afirmação baseado em dados da década de 1960. A OCDE não disponibiliza os montantes da ajuda externa bilateral vinculada dos Estados Unidos antes de 1979 ou depois de 1996 (OECD, 2008a). Mas, como observável pelo Gráfico B.1 do Apêndice B a essa dissertação, o percentual de vinculação da ajuda bilateral norte-americana ainda era bastante alto ao final da década de 1970, e permaneceu significativo ao longo de todo período, que conta com uma média de 50% de vinculação da ajuda⁵⁹. Os dados de Black, ainda que extremos, são verossímeis, sobretudo ao se considerar que se referem à ajuda bilateral concedida por agência específica, e não à ajuda total dos EUA.

Poucos anos após Black, George Abbott escrevia que “a prática de ligar a ajuda econômica à capacidade produtiva excedente tem de fato sido incorporada como um aspecto da política de ajuda entre as nações doadoras.”⁶⁰ (ABBOTT, 1970, p. 1217) Para ele, “a prática é universal, com exceção talvez para um ou dois países, notadamente a Noruega e a

⁵⁷ O conceito da OCDE para ajuda vinculada é mais amplo do que isso. Há, nesse sentido, uma delimitação a mais para a compreensão da *vinculação* como compreendida na seção 1.3 deste capítulo: ela refere-se exclusivamente a compras no doador. Sobre esse ponto ver, especificamente, a subseção 1.3.2, abaixo.

⁵⁸ A motivação econômica não é exclusiva em Black, que admite também motivações militares, políticas e humanitárias para a ajuda externa (1968).

⁵⁹ Essa média está enviesada para baixo, uma vez que não há dados para o ano de 1994.

⁶⁰ No original: “The practice of linking economic aid to surplus productive capacity has in fact been incorporated as an aspect of aid policy among donor nations.”

Suécia”⁶¹ (1970, p. 1217). Na década de 1980, Alexander Yeats relatava que os doadores com frequência vinculavam a ajuda a compras de bens produzidos por eles próprios (YEATS, 1982). A constatação da vinculação da ajuda bilateral como algo frequente aparece também em publicações posteriores. Em estudo originalmente publicado na década de 1990, Hans Singer afirmava que “muito” da ajuda bilateral era vinculada (SINGER, 2003 [1996], p. 15); Hollis Chenery, no mesmo sentido, dizia ser “comum” a prática de vincular compras ao país doador (CHENERY, 1994, p. 401); e Paul Krugman e Maurice Obstfeld afirmavam que “[n]a prática, grande parte da ajuda estrangeira é 'limitada'; isto é, dada com restrições que exigem que o receptor gaste o auxílio em bens do país doador” (KRUGMAN; OBSTFELD, 1999, p. 118).

Muito embora esse panorama de afirmações sobre a frequência ou volume da vinculação da ajuda bilateral possa fazer parecer que os Estados doadores adotem-na extensivamente, o cenário atual não é mais o mesmo das décadas anteriores: a vinculação da ajuda sofreu drástica redução. Com o novo cenário, é difícil sustentar que a vinculação traga expressivo benefício macroeconômico para os Estados doadores, porquanto o montante conferido nessa modalidade tem sido pouco expressivo nos últimos anos. Torna-se, assim, necessário reavaliar a importância econômica da vinculação da ajuda externa antes que seus efeitos econômicos possam ser expostos.

Essa reavaliação será feita da seguinte maneira. As subseções 1.3.1 e 1.3.2, a seguir, apresentarão ressalvas limitadoras do escopo da vinculação da ajuda externa. A primeira dessas ressalvas refere-se a como a ajuda bilateral vinculada decaiu em volume ao longo das últimas décadas. A segunda introduz uma limitação extra ao montante vinculado, ao explorar uma diferença conceitual na vinculação da ajuda externa, que faz com que os dados sejam superestimados se uma definição estrita for adotada. Embora a introdução dessas ressalvas possa vir a fazer parecer que o objeto a que a dissertação dedica sua análise careça de relevância, o objetivo é justamente o contrário: detalhar com maior precisão os contornos em que a ajuda externa bilateral vinculada traz efeitos de maior impacto. Assim, como expediente a ser adotado antes da análise dos efeitos econômicos, a importância da vinculação da ajuda externa será ressignificada na subseção 1.3.3: saindo da lógica dos impactos sobre a economia do Estado como um todo, e passando a focalizar o peso que a vinculação da ajuda pode ter para empresas ou setores específicos da economia do Estado.

⁶¹ No original: “[...]the practice is universal, except perhaps for one or two countries, notably Norway and

1.3.1 Ressalva da diminuição da expressividade da vinculação para os Estados doadores

Hoje em dia, os montantes de vinculação da ajuda bilateral já não são tão acentuados na média dos doadores (vide Gráfico B.2 do Apêndice B). O que se observa é a tendência decrescente na vinculação da ajuda bilateral. O percentual médio de vinculação praticado pelos membros do DAC na década de 1980 foi de 44,73. Esse valor cai para 22,67% durante a década de 1990, e para 10,19% na média do período que vai de 2000 a 2006⁶². É necessário admitir, diante dessa tendência, que a vinculação da ajuda externa bilateral não assume, atualmente, a mesma importância econômica para os países doadores que teve anteriormente. Para o ano de 2006, o total da ajuda bilateral vinculada referente aos doadores do DAC foi de 3,1 bilhões de dólares, sendo que o total da ajuda bilateral para o mesmo grupo e período foi de 56,4 bilhões (OECD, 2008a). Afirmar que enfatizam altos graus de vinculação da ajuda bilateral (como aquelas apresentadas acima) devem, portanto, ter sua validade restrita à época em que foram feitas, diante da mudança de contexto.

1.3.2 Ressalva da superestimação do volume vinculado em função de diferenças conceituais

O conceito de ajuda vinculada (*tied aid*) adotado pelo DAC permite não só que o alvo da vinculação seja o doador, como seria o padrão, mas que outros países sejam abrangidos pelas condicionalidades da ajuda, inclusive países em desenvolvimento. Essa definição é muito mais abrangente do que aquela adotada pela grande maioria dos autores, que concebem *tied aid* como condicionada a compras no mercado do doador (YEATS, 1982; JEPMA, 1991; KRUGMAN; OBSTFELD, 1999; SINGER, 2003; EASTERLY, 2006; NIELSEN, 2008). O assentamento da idéia de *tied aid* sobre o doador, em específico, é central para o raciocínio que Catrinus Jepma desenvolve acerca dos (des)estímulos para desvinculação unilateral da ajuda, em modelo assemelhado a dilema de teoria dos jogos⁶³. Cada doador utiliza, segundo ele, a ajuda externa como forma de protecionismo, para evitar

Sweden [...]”.

⁶² Percentuais obtidos a partir de cálculos (médias aritméticas) de dados encontrados em OECD, 2008a.

⁶³ A teoria dos jogos tem por objeto o comportamento de atores cujas decisões em um determinado cenário afetem um ao outro. As opções são encaradas de maneira racional e quantificadas, de modo a tentar estabelecer qual seria a melhor decisão diante das possíveis respostas dos demais atores. Ver AUMANN, 2008.

que os fundos transferidos venham a beneficiar outros doadores (em razão das exportações ocasionadas, se a ajuda fosse livre) em detrimento de sua própria balança de pagamentos⁶⁴. Com isso, explica porque a tentativa de desvincular a ajuda deve ser ato simultâneo dos doadores (JEPMA, 1991, p. 14). Note-se que a construção desse dilema é desvirtuada se, ao invés de considerar *tied aid* como referente apenas ao doador, esta for expandida para abranger outros doadores e mesmo países em desenvolvimento. Afinal de contas, não haveria vinculação direta entre a concessão da ajuda e a balança de pagamentos. De toda forma, a ressalva quanto ao conceito adotado pelo DAC é importante, porquanto os valores fornecidos pela OCDE sejam baseados nesse conceito. No entanto, a análise feita na presente seção deste capítulo considerará apenas a ajuda vinculada ao doador, em sentido estrito, seguindo a maioria dos autores.

1.3.3 Delimitação dos contornos de relevância da vinculação da ajuda bilateral

Catrinus Jepma já criticava, no início da década de 1990, a afirmação de que a vinculação da ajuda externa gera benefícios macroeconômicos para os Estados doadores, seja em termos de balança de pagamentos ou de geração de empregos, uma vez que considerava pouco expressivo o percentual vinculado em relação à balança comercial dos Estados (JEPMA, 1991, p. 13). No entanto, reconhece que setores da economia ou determinadas empresas podem beneficiar-se da vinculação da ajuda, e obter vantagens “verdadeiramente muito substanciais”⁶⁵ (JEPMA, 1991, p. 14). Dessa forma, o que parece ser mais importante na análise da vinculação da ajuda externa (para os fins dessa dissertação) não é a forma como ela pode beneficiar a economia do doador como um todo, mas que possa ser usada como ferramenta de protecionismo ou intervenção estatal no mercado em prol de empresas ou setores específicos⁶⁶.

⁶⁴ Por balança de pagamentos compreende-se “uma contabilidade [...] que revela todos os fluxos reais e financeiros entre um país e o resto do mundo. Na prática, é um documento contábil em que são registradas as trocas de mercadorias, de títulos e de moedas de um país com o estrangeiro. Em outras palavras, compreende tanto as transações correntes de exportação e importação de bens e serviços quanto as transações financeiras.” (BRUM; HECK, 2005, p. 157). A balança de pagamentos é conceito mais amplo do que balança comercial, portanto, por englobar tanto esta quanto a balança de operações de capital (BRUM; HECK, 2005, p. 158).

⁶⁵ No original: “very substantial indeed”.

⁶⁶ O problema em questão é parecido com o dos subsídios à exportação: como se verá no capítulo 2, sob a ótica do liberalismo econômico smithiano, subsídios à exportação são prejudiciais ao Estado concedente (considerando também impactos a consumidores e contribuintes), mas benéficos aos produtores que os

1.3.4 Efeitos econômicos da ajuda externa bilateral vinculada

Em estudos realizados antes do declínio da importância da vinculação da ajuda externa, é freqüente encontrar afirmações de que esta servia a interesses de natureza econômica. Tais interesses estariam relacionados a duas ordens: a primeira, relativa à balança comercial; a segunda, a políticas de expansão de empregos (JEPMA, 1991, p. 13).

Quanto à primeira ordem, Brian Hopkin afirma, por exemplo, em pesquisa referente aos anos de 1964 a 1966, que o Reino Unido, motivado por problemas na balança comercial, “prefere suprir a ajuda em formas que envolvam demanda de seus recursos domésticos ao invés de outras formas que imponham requisição sobre suas reservas.”⁶⁷ (HOPKIN, 1970, p. 1) O que está por trás disso é que a vinculação da ajuda pode ser utilizada como forma de induzir exportações: este ponto parece largamente consensual (HOPKIN, 1970, p. 1; HORVATH, 1971, p. 435; EASTERLY, 2006, p. 192; GELPERN, 2007, p. 132; KEMP, 2005, p. 317; NIELSEN, 2008). Afinal, a ajuda que é fornecida livremente representa fluxo de recursos em direção ao exterior que não tem garantias de retorno, e conseqüentemente implica peso negativo sobre a balança de pagamentos. A vinculação da ajuda sanaria esse efeito adverso. Há muitos autores que mais enfaticamente afirmam, em especial no caso do Japão, que a vinculação da ajuda bilateral foi utilizada como ferramenta de expansão do comércio em países em desenvolvimento, tanto no sentido de promover exportações quanto de assegurar a importação de matérias-primas consideradas essenciais (YASUTOMO, 1990, p. 492; RIX, 1990, p. 466; FRANK; BAIRD, 1975, p. 136; WESSON, 1978, p. 301; ALESINA; DOLLAR, 2002, p. 56; OSBORNE, 2002, p. 307), e assim “robustecer laços comerciais” (PINCUS, 1970, p. 37).

Quanto à segunda ordem de interesse da vinculação, o que está em jogo são os efeitos que a maior demanda por exportações pode trazer para o aquecimento da produção de

recebem. Comportamentos estatais prejudiciais ou com benefícios em geral pouco significativos são explicados pela lógica da atuação dos grupos de pressão (*lobbies*) nos processos internos de tomada de decisão (BAUMANN, 1994, p. 97-8; KRUGMAN, 1997, p. 118; MITRA, 1999, p. 1116). Especificamente quanto à ajuda vinculada (“l’aide liée”) e setores ou empresas interessadas no interior de um Estado (embora não mencione a insignificância da vinculação para o Estado em si), Josepha Laroche escreve: “l’aide octroyée a, dans la plupart des cas, pour finalité réelle de bénéficier directement au pays donateur – principalement à ses entreprises – et non au pays receveur.” (LAROCHÉ, 1998, p. 371) Recente estudo dedicado à questão da pressão de *lobbies* pela concessão de ajuda bilateral vinculada por parte dos Estados Unidos a outros países foi feito por Richard Nielsen (2008). Ver, no capítulo 3, a seção 3.3.

⁶⁷ No original: “[...] prefers to supply aid in forms which involve a call on its domestic resources rather than in forms which impose a claim on its reserves.”

um país, ao criar a necessidade de alocação adicional de trabalho na produção voltada para esse fim, se comparada à situação em que a demanda por exportações não exista. Nota-se que, de toda forma, o ponto em comum entre essas duas ordens reside na questão das exportações. Como se viu, é consensual que a vinculação surta efeito sobre estas. Resta saber por que mecanismos.

1.3.4.1 Pressupostos para a representação gráfica dos efeitos da vinculação da ajuda bilateral

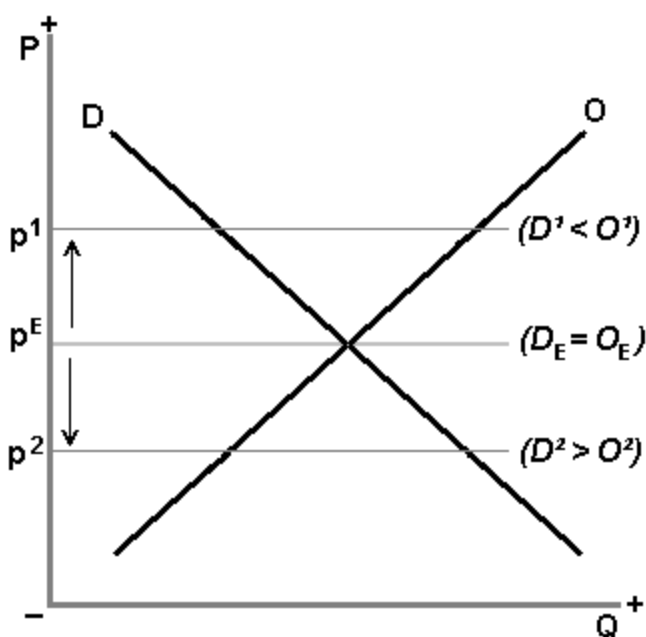
Gráficos serão utilizados para explicitar como tais mecanismos operam. Para tal fim, serão primeiro apresentadas as formas de representação visual da oferta, demanda e preço de determinado bem ou serviço em um país e como a relação entre estes fatores afeta seu perfil, moldando-o como país auto-suficiente, importador ou exportador desse bem ou serviço. Essa concepção é importante porque o modelo proposto para a concessão de ajuda bilateral vinculada pressupõe que o país doador condicione a utilização dos recursos transferidos a excedentes em sua oferta. Logo, o doador deve ser descrito como tendo perfil exportador.

Em seguida, o perfil do receptor será introduzido. Embora o receptor pudesse ser descrito tanto como tendo perfil importador quanto de auto-suficiência, a primeira possibilidade será descartada em razão da fungibilidade da ajuda externa, que também atinge sua modalidade vinculada⁶⁸. Isso pode ser explicado com recurso ao trabalho de Shantayanan Devarajan e Vinaya Swaroop, feito no âmbito do Banco Mundial (DEVARAJAN; SWAROOP, 1998). Estes autores demonstram graficamente que a concessão da ajuda externa aumenta a demanda no receptor, mas quando os recursos são dirigidos a algo que o governo já adquiriria de toda forma, o resultado não é necessariamente o de maiores importações do bem a que a ajuda foi originalmente destinada (DEVARAJAN; SWAROOP,

⁶⁸ Em razão da fungibilidade, a ajuda externa vinculada ao bem X poderia não resultar em qualquer importação adicional do bem X pelo governo receptor da ajuda, se este já fosse consumir este bem apesar da ajuda. Isso ocorre porque o efeito da ajuda seria o de liberar recursos desse governo para despesas com outros bens ou serviços. Enquanto o doador pode aumentar suas exportações de X para o receptor, o efeito no receptor não seria o de um aumento nas importações desse mesmo bem, mas possivelmente de outros. Desse modo, imprime-se uma complicação ao modelo gráfico destinado à análise de bens singularmente considerados. De toda forma, o adicional de exportação do bem X estaria preservado para o doador, o que não implicaria necessariamente que as exportações do doador consideradas em seu todo aumentassem (o bem Y que o governo receptor passou a importar pode não ter origem no doador afinal, mas em outro mercado).

1998, p. 3). Dessa forma, a construção do modelo explicativo em torno de um receptor que já tenha perfil importador adiciona o fator complicador da fungibilidade que, porquanto não seja objeto de estudo dessa dissertação, será excluído, optando-se pela abordagem que permita a exposição mais clara do modelo. Para tanto, o receptor será descrito em posição inicial de auto-suficiência. Essa posição altera-se após a ajuda, como será visto.

Para compreensão do modelo, torna-se necessário inquirir o seguinte: o que define o perfil de um país como auto-suficiente, importador ou exportador, numa situação de livre-comércio? A resposta envolve três fatores: a demanda interna por determinado bem ou produto, sua oferta e respectivo preço. Numa situação de livre comércio, o preço refere-se ao mundialmente praticado, já que transações podem ser feitas, em tese, em qualquer mercado do mundo. As interações entre estes fatores estão expostas no Gráfico 1.2 (abaixo), baseado em Bo Södersten e Geoffrey Reed (1994).



Fonte: adaptado de SÖDERSTEN; REED, 1994, p. 197

GRÁFICO 1.2 Interações entre preço, oferta e demanda na determinação de perfil exportador, auto-suficiente ou importador de um país em situação de livre-comércio.

O eixo das abscissas foi marcado com a letra “Q”, indicadora da quantidade de determinado bem ou serviço. Para fins de simplificação, esse bem ou serviço será simplesmente designado, daqui para frente, de “produto”. O eixo das coordenadas, assinalado com a letra “P”, representa o preço desse produto. A linha “O” representa a oferta. Note-se que ela expressa uma relação direta entre preço e quantidade, uma correlação positiva: quanto maior o preço do produto no mercado, mais os produtores estarão dispostos a produzir, já que

serão mais bem remunerados. A linha “D” é representativa da demanda, que por sua vez é o resultado de uma relação inversa, uma correlação negativa, entre preço e quantidade. Assim, a tendência para o consumo é crescente (aumento da demanda) à medida que o preço diminui.

A disposição das linhas de oferta e demanda e o preço do produto afetam o comportamento do país em relação ao comércio internacional. Inicialmente, é adequado apresentar-se a idéia de equilíbrio de livre comércio (CAVES; FRANKEL; JONES, 2001, p. 19), em que o preço situa-se a um nível tal que configure demanda equivalente à oferta e (logo) uma posição de auto-suficiência, não sendo necessário exportar nem importar. Esse ponto foi ilustrado no gráfico por meio de “ p^E ”, que cruza a interseção entre as linhas de oferta e demanda, resultando em $D_E = O_E$, ou seja, a demanda equivale à oferta no ponto de equilíbrio. Utilizando o exemplo de alimentos, Richard Caves, Jeffrey Frankel e Ronald Jones ilustram como preços mais altos estimulam a oferta e inibem a demanda, impulsionando a exportação e, inversamente, preços mais baixos favorecem a demanda e reprimem a oferta, gerando tendência a importações (CAVES; FRANKEL; JONES; 2001, p. 20).

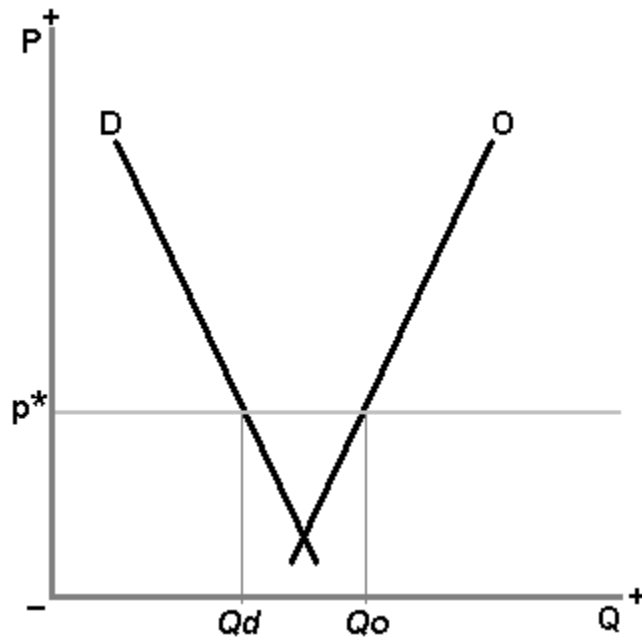
As setas lançadas no Gráfico 1.2 (na página anterior) ilustram os excessos de demanda e de oferta, motivadores das tendências importadora ou exportadora (respectivamente). Com base em Bo Södersten e Geoffrey Reed, pode-se afirmar que a elevação do preço de p^E para p^I gera perfil exportador, caracterizado pelo excedente de oferta ($D^I < O^I$) equivalente à “diferença horizontal entre as curvas de demanda e de oferta.”⁶⁹ (SÖDERSTEN; REED; 1994, p. 197) O deslocamento do preço de p^E para p^2 gera excedente de demanda ($D^2 > O^2$), delineador do perfil importador (SÖDERSTEN; REED; 1994, p. 197).

1.3.4.2 O perfil do doador da ajuda bilateral vinculada

No modelo representativo da concessão da ajuda externa bilateral vinculada, o doador condiciona a transferência de recursos à sua utilização para importação pelo receptor de bens e serviços oriundos do próprio doador. Logo, a vinculação é referente a um excedente de oferta no doador. Disso decorre – frise-se – a importância de configurar-se o perfil do doador como exportador (vide Gráfico 1.3, na página seguinte).

⁶⁹ No original: “[...]the horizontal difference between its demand and supply curves.”

A um preço mundial do produto dado por p^* , a conformação das linhas de demanda (D) e oferta (O) do país doador, ilustrado pelo Gráfico 1.3, gera uma quantidade demandada (Q_d) inferior à quantidade ofertada (Q_o) desse produto. Está-se tratando, por consequência, de situação em que há excedente de oferta, um excedente de produção a ser exportado.



Fonte: adaptado de SÖDERSTEN; REED, 1994, p. 200

GRÁFICO 1.3 Disposição de preço, oferta e demanda de modo a configurar perfil exportador para o país doador.

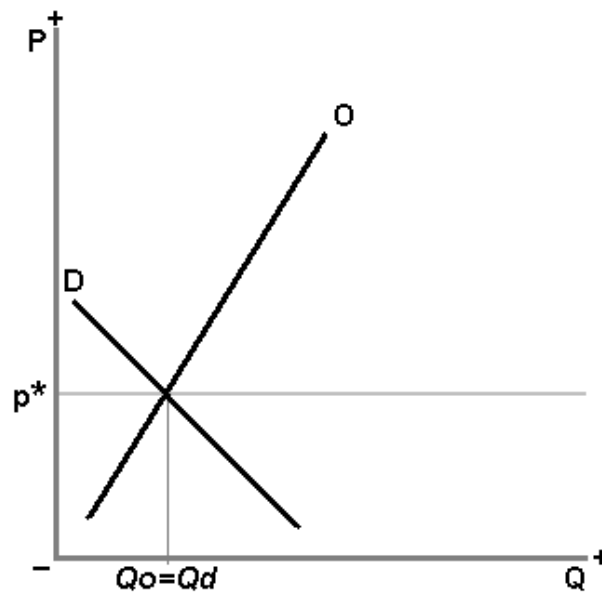
1.3.4.3 O perfil do receptor da ajuda bilateral vinculada

Quanto ao receptor, o modo de evitar complicações trazidas pela questão da fungibilidade⁷⁰ é descrevê-lo como auto-suficiente em sua posição inicial⁷¹. O preço p^* passa

⁷⁰ Sobre a questão da fungibilidade, ver notas de rodapé 50 e 68, acima.

⁷¹ Este perfil traz consigo a vantagem adicional de permitir visualização mais drástica dos efeitos da vinculação da ajuda externa sobre a expansão da demanda no receptor. Ainda que a possibilidade da fungibilidade fosse artificialmente afastada, insistindo-se num perfil inicial importador, o resultado do modelo seria o de ilustrar uma expansão adicional na demanda por importações. Contraste-se: adotando o perfil inicial auto-suficiente, a vinculação da ajuda externa tem o efeito de criar comércio onde antes não havia. A representação gráfica deste fenômeno torna-se, por essa razão, mais expressiva.

pela interseção das linhas de oferta e demanda, resultando em $Q_o=Q_d$. Essa situação está exposta no Gráfico 1.4, abaixo.

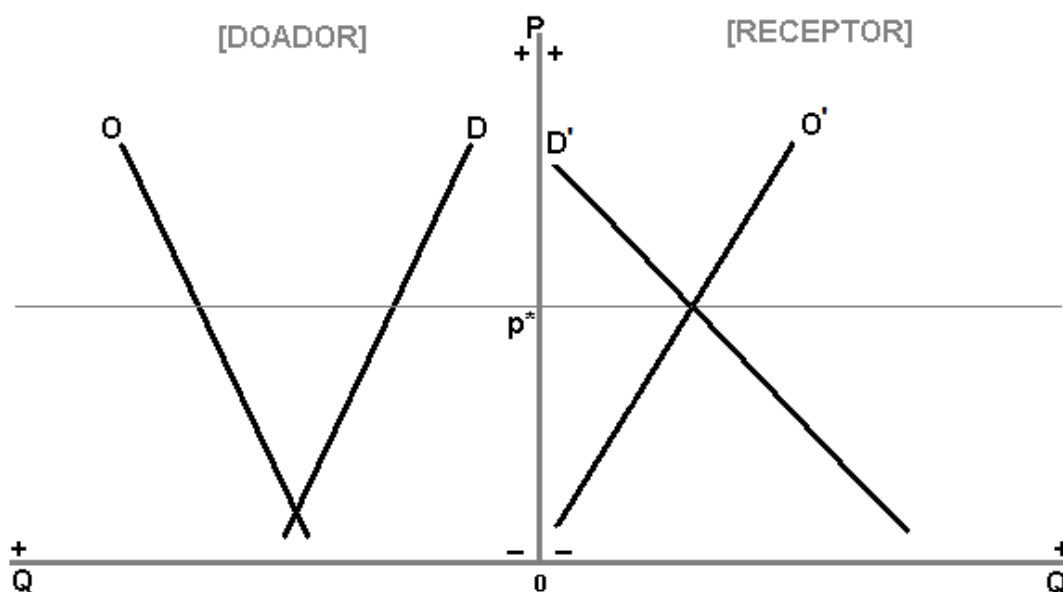


Fonte: adaptado de SÖDERSTEN; REED, 1994, p. 197

GRÁFICO 1.4 Disposição de preço, oferta e demanda de modo a configurar perfil auto-suficiente para o país receptor.

1.3.4.4 Interações entre doador e receptor

Tendo as informações sobre os perfis do país doador e do receptor sido apresentadas, torna-se agora possível construir gráfico que permita a interação entre os dois países. Para essa finalidade, adota-se o modelo “back-to-back diagram”, porque permite contrastar num só gráfico dois países em situação de comércio (SÖDERSTEN; REED, 1994, p. 192). Ressalve-se, preliminarmente, que para os fins dessa ilustração a orientação inicial do doador no plano cartesiano encontra-se invertida: deslocamentos para a esquerda no plano do doador representam acréscimo (e não decréscimo, como ocorreria na interpretação normal de um plano cartesiano). A posição inicial dos dois países encontra-se no Gráfico 1.5, na página seguinte.



Fonte: conceito do gráfico adaptado de SÖDERSTEN; REED, 1994, p. 192

GRÁFICO 1.5 Representação *back-to-back* das posições do doador e do receptor em momento anterior à concessão de ajuda externa bilateral vinculada.

Uma vez que a ajuda bilateral vinculada seja concedida, é possível afirmar que a transferência de recursos causará no receptor um “excedente positivo de demanda”⁷² (DEVARAJAN; SWAROOP, 1998, p. 3). A demanda no receptor desloca-se para a direita, representando esse acréscimo. Caso a ajuda não fosse vinculada, o produto cuja demanda aumentou poderia ser buscado em qualquer mercado. Como é vinculada, o fornecimento deverá necessariamente ser buscado no doador⁷³. Isso significa que a demanda excedente no receptor reflete-se em um adicional de oferta no doador. Cabe aqui a ressalva de que se considerou que o montante da ajuda concedida não seja grande o suficiente para afetar o preço mundial do produto em questão, que será mantido estável para os fins da representação gráfica.

O Gráfico 1.6 (vide página seguinte) ilustra, dessa forma, o excedente positivo de demanda gerado no receptor por ocasião da ajuda. Esse excedente equivale à área “a”,

⁷² No original: “positive excess demand”. A intenção dos autores com o gráfico é, na realidade, mais profunda do que a exposição desse efeito de expansão da demanda. Este é apenas o pressuposto para a exposição de Devarajan e Swaroop. A preocupação última é com a questão da fungibilidade. No entanto, qualquer que seja o destino dos fundos oriundos da ajuda, o essencial é que a demanda é afinal expandida.

⁷³ Nesse sentido, Brian Hopkin afirma: “[...] aid which is fully tied as to procurement [in the donor country] has a *prima facie* 100% return flow in payments for exports” (HOPKIN, 1970, p. 3). Hopkin utiliza, assim, a expressão “aid induced exports” para se referir ao resultado da vinculação da ajuda (1970, p. 8).

formada pelo deslocamento da demanda do ponto $Q_{d'1}$ a $Q_{d'2}$. A quantidade designada por esse intervalo, multiplicada pelo preço, fornece o total da demanda adicional criada.

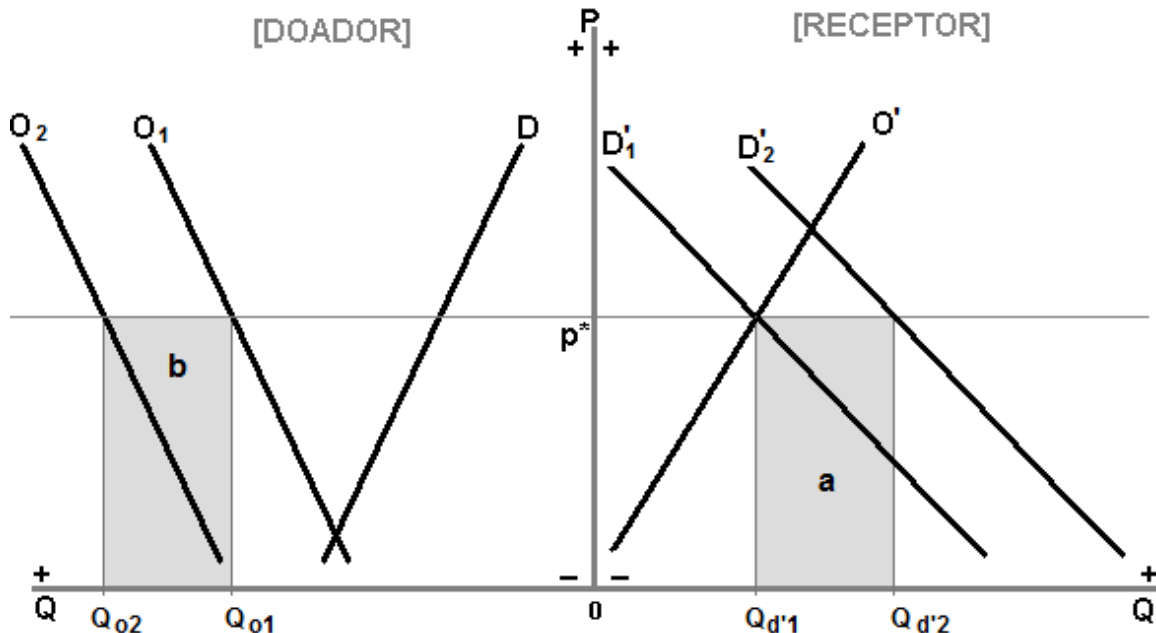


GRÁFICO 1.6 Representação *back-to-back* dos efeitos da concessão de ajuda externa bilateral vinculada para o país doador e para o receptor.

A vinculação da ajuda faz com que as importações ocasionadas pelo excedente de demanda no receptor estejam condicionadas ao mercado do doador. Dessa maneira, o deslocamento de $Q_{d'1}$ a $Q_{d'2}$ é refletido no deslocamento de Q_{o1} a Q_{o2} ; em outros termos, a área “a”, representativa do adicional de importações criado pela ajuda, é espelhada na área “b”, que representa o adicional de exportações desse produto pelo doador, de modo a satisfazer o excedente positivo na oferta. A razão última desse excedente positivo de oferta – a garantia de que as exportações ocorrerão – é a vinculação da ajuda bilateral.

Retorna-se, nesse ponto, à ressalva da inexpressividade relativa da vinculação da ajuda bilateral em relação à economia dos Estados doadores. Embora o excedente de exportações que a vinculação motiva não seja (atualmente) expressivo se o Estado como um todo for considerado, esse mecanismo pode trazer forte impacto para setores ou empresas em específico. A ajuda externa bilateral vinculada acaba por ser, assim, ferramenta de promoção de exportação dessas empresas ou setores: uma intervenção do Estado no domínio econômico de modo a colocá-los em situação privilegiada se comparados a empresas ou setores de outros países, já que a demanda excedente gerada no receptor por importações tem destino certo.

Sob a perspectiva do receptor, o efeito do mecanismo é a diminuição do valor da ajuda recebida (FRANK; BAIRD; 1975, p. 146). Isso acontece em razão da distorção de mercado criada pela vinculação. Acaba-se por suprimir o livre comércio, forçando compras no doador⁷⁴: sejam seus preços ou a qualidade de seus bens e serviços melhores ou piores do que os existentes no mercado mundial⁷⁵ (THIRLWALL, 1976). Segundo Catrinus Jepma, em estudo dedicado especificamente à vinculação, seus impactos negativos variam entre 15 e 30% sobre o valor da ajuda concedida⁷⁶ (JEPMA, 1991, p. 15).

Combinados, os efeitos da vinculação para o doador e para o receptor sugerem que a vinculação é mecanismo que não parece priorizar a função que a OCDE declara para a ajuda: o desenvolvimento do receptor. O foco está no doador: seja na proteção de sua balança de pagamentos ou na promoção de exportações de determinadas empresas ou setores. Ao receptor, a vinculação gera custos que não ocorreriam em sua ausência. A ajuda perde qualidade.

Embora se trate de prática com tendência decrescente e oposição crescente por metas que clamam por sua redução, não é fenômeno extinto nas relações econômicas internacionais. O potencial de criação de exportações desse mecanismo e de alocação de recursos governamentais a setores ou empresas específicos configura-o como ferramenta relevante de intervenção do Estado no domínio econômico com fins de proteção comercial. As semelhanças dessa ferramenta com os subsídios à exportação (criação de exportações, alocação de recursos governamentais a setores ou empresas específicos) motiva o estudo destes últimos como contraponto à ajuda externa bilateral vinculada, no capítulo seguinte.

⁷⁴ Quanto à supressão da concorrência internacional, remete-se ao Apêndice A, que analisa as relações entre ajuda externa bilateral vinculada e a regulamentação das compras governamentais no âmbito do GATT-OMC.

⁷⁵ “Le Pays bénéficiaire de ce type d'aide n'est plus alors qu'un client captif condamné à s'acquitter d'un surcôt pour obtenir des produits [et services], ni compétitifs, ni même adaptés à ses besoins [...]” (LAROCHÉ, 1998, p. 371).

⁷⁶ Quanto à ajuda francesa, Josepha Laroche afirma que “les estimations relatives à l'Afrique francophone font d'ailleurs état d'un surcôt de 30%, du fait de l'aide liée.” (LAROCHÉ, 1998, p. 371) Suas estimativas encontram-se, portanto, na amplitude estimada por Catrinus Jepma. Este ponto é retomado na subseção 3.2.1 do capítulo 3.

2 ESTRATÉGIA DOS SUBSÍDIOS À EXPORTAÇÃO

A abordagem dos subsídios à exportação, neste capítulo, está dividida em três partes. A seção 2.1 contém levantamento de dados relativos à regulamentação dos subsídios no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1947 (*General Agreement on Tariffs and Trade*, doravante GATT 1947). O objetivo desta parte é trazer elementos que possibilitem a compreensão em perspectiva histórica de seu tratamento desde o início da regulamentação multilateral do comércio internacional, após a Segunda Guerra Mundial.

A seção 2.2 é dedicada à regulamentação da questão na Rodada Uruguai, que resultou na formação da OMC e no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC). Seu objetivo é delinear o conceito e o estado atual das normas multilaterais sobre subsídios, bem como a tipologia incorporada pelo ASMC, compreendendo subsídios à exportação como modalidade proibida de intervenção do Estado no domínio econômico.

A seção 2.3 focaliza efeitos econômicos dos subsídios à exportação. Tem objetivos múltiplos. Primeiro, o de possibilitar a compreensão do mecanismo pelo qual operam. Segundo, o de demonstrar, sob a perspectiva econômica, os efeitos dos subsídios à exportação para o Estado concedente. Por fim, o de estabelecer o contraponto para a análise dos efeitos econômicos da ajuda externa, feita no capítulo precedente, uma vez que a equiparabilidade desses efeitos com aqueles dos subsídios à exportação é o objeto principal da investigação feita nesta dissertação.

2.1 Histórico da regulamentação multilateral dos subsídios no âmbito do GATT

O marco da regulamentação multilateral dos subsídios foi 1947, com a criação do GATT 1947. John Jackson menciona que instâncias uni e bilaterais de regulamentação ocorreram já no século XIX, mas enfatiza que “o desenvolvimento elaborado de regras multilaterais internacionais sobre comércio subsidiado começou primariamente com o GATT.”⁷⁷ (JACKSON, 2000, p. 285)

A criação do GATT foi parte da resposta aos fatores de instabilidade econômica associados à ocorrência da Segunda Guerra Mundial. Está inserida em contexto maior, de

planejamento da reestruturação da ordem mundial no pós-guerra. Elemento significativo nesse contexto foi a posição econômica dominante adquirida pelos Estados Unidos após o conflito (LAFER, 1977, p. 42), que lhes deram “o poder de liderar uma reestruturação do comércio internacional no pós-guerra visando eliminar as aleijantes medidas protecionistas do período entre guerras.”⁷⁸ (HENKIN et al., 2001, p. 1575) Contavam, para tanto, com apoio de seus aliados e, em particular do Reino Unido (JACKSON, 2000, p. 35). A Primeira Guerra Mundial já havia significado ruptura com a liberalização do comércio internacional alcançada ao longo do século XIX. Mas a Grande Depressão, cujo ponto mais marcante foi a quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, causou desconfiança em relação ao livre-comércio, o que resultou em recurso generalizado a medidas protecionistas (KENWOOD; LOUGHEED, 2000, p. 235), que “estrangularam o comércio internacional.”⁷⁹ (JACKSON, 2000, p. 36)

A reestruturação do sistema de comércio internacional no pós-Segunda Guerra Mundial necessitaria, portanto, de “salvaguardas para garantir que um retorno ao sistema de livre-comércio não produzisse fenômenos similares àqueles do início da década de 1930.”⁸⁰ (HENKIN et al., 2001, p. 1575) As preocupações relacionadas aos aspectos financeiros e cambiais para a sustentação do sistema de livre-comércio no pós-guerra encontraram respostas em Bretton Woods, em 1944, com a concepção de duas organizações internacionais: o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – conhecido após por Banco Mundial – e o FMI. O último pilar de sustentação desse sistema foi igualmente planejado para ser uma organização internacional: a Organização Internacional do Comércio (OIC), com a qual estaria completo o tripé de instituições econômicas internacionais de Bretton Woods. A organização não chegou a existir, mas foi suplantada pelo GATT, tratado concluído em outubro de 1947, em Genebra, e que originalmente havia sido intencionado como um dos textos normativos da OIC.

⁷⁷ No original: “[...] the elaborate development of multilateral international rules concerning subsidized trade began primarily with the GATT.”

⁷⁸ No original: “[...] the power to lead a restructuring of post-war world trade aimed at eliminating the crippling protectionist measures of the inter-war period.”

⁷⁹ No original: “[...] which choked off international trade.”

⁸⁰ No original: “[...] safeguards to ensure that a return to a system of free trade would not produce phenomena similar to those of the early 1930s.”

2.1.1 A regulamentação dos subsídios na redação original do GATT 1947 e sua manutenção até 1955

A regulamentação inicial dos subsídios no GATT 1947 refletiu a prioridade dada pelas Partes Contratantes à redução tarifária como instrumento de liberalização do comércio internacional (CHEREM, 2002, p. 111; BÖHLKE, 2002, p. 218). Os subsídios não foram ignorados: o artigo XVI foi dedicado especificamente a eles. Também o artigo VI estava relacionado a essa regulamentação, por trazer disposições sobre medidas compensatórias: respostas que as Partes Contratantes poderiam utilizar para contrabalançar políticas de subsídios de outras Partes que originassem dano⁸¹. Entretanto, a regulamentação não criou limitações significativas à liberdade das Partes Contratantes de utilizar subsídios.

A redação inicial do artigo XVI do GATT 1947 continha apenas um dispositivo, abordado a seguir. A redação final passou a conter cinco parágrafos, divididos em duas seções, “A” e “B”. Para fins de identificação do conteúdo original do artigo XVI do GATT 1947, deve-se considerar como existente, à época, apenas o equivalente à sua Seção A (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 192). O ponto central do dispositivo era a criação do dever de notificar políticas de subsídios e de consultar com outras Partes a possibilidade de sua redução, quando se determinasse haver sério prejuízo aos interesses de outras Partes Contratantes (GATT 1947, Artigo XVI, §1). Foi estabelecido, assim, o dever de notificação e consulta. Contudo, esta obrigação foi limitada quanto a seus objetivos, que consistiam em discutir com a Parte afetada “a possibilidade de limitar o subsídio.”⁸² (GATT 1947, Artigo XVI, §1) Disso se pode depreender, como afirma Roberto Di Sena Júnior, “que a concessão de subsídios a uma determinada empresa, por si só, não é vedada pelo GATT.” (DI SENA JÚNIOR, 2003, p. 81) A constatação de que a versão original do GATT 1947 não criou proibição de utilização de subsídios é endossada pelo que afirmam Bernard Hoekman e Michel Kostecki: “O GATT 1947 permitiu larga medida de liberdade para subsidiar, disciplinada principalmente pela ameaça de medidas compensatórias.”⁸³ (HOEKMAN; KOSTECKI, 2001, p. 171-2) Em outros termos, a orientação do Acordo era mais no sentido

⁸¹ “Countervailing measures are measures taken to offset the adverse effects of assistance granted for manufacture, production or exportation of goods.” (UNCTAD, 2000, p. 7)

⁸² No original: “[...] the possibility of limiting subsidization.”

⁸³ No original: “The GATT 1947 allowed a large measure of subsidy freedom, disciplined primarily by the threat of CVDs [Countervailing Duties].”

de dizer como subsídios podiam ser contrabalançados, uma vez existentes, do que de prevenir sua ocorrência.

É importante observar que, apesar de ter estabelecido o direito a medidas compensatórias como resposta a subsídios danosos no artigo VI, o GATT 1947 não conceituou subsídios em parte alguma da redação inicial (HOEKMAN; KOSTECKI, 2001, p. 172; CHEREM, 2002, p. 107). No entanto, o conteúdo do artigo XVI sugere o reconhecimento de aspectos germinais, que viriam a ser aproveitados posteriormente na regulamentação dos subsídios.

O primeiro aspecto é a identificação de dualidade dos subsídios quanto à finalidade ou efeito. Reconheceu-se, nesse sentido, que existem subsídios que ocasionam aumento de exportações, e também aqueles destinados a reduzir importações (GATT 1947, artigo XVI, §1). O reconhecimento dessa dualidade não resultou, todavia, em qualquer diferença de tratamento: as duas modalidades de subsídio foram colocadas na mesma cesta, tendo recebido como consequência comum o dever de notificar e consultar caso dano fosse ocasionado.

O segundo aspecto é o reconhecimento da multiplicidade de formas de ocorrência de subsídios, sugerido pelo acréscimo da expressão “inclusive qualquer forma de apoio à renda ou preços”⁸⁴. A introdução da ressalva indica a necessidade de interpretação flexível na caracterização de subsídios, embora seja necessário enfatizar que a ausência de conceito torna o dispositivo inoperante. De toda forma, a postura aberta com relação à questão das formas pelas quais subsídios podem ser concedidos viria a ser repetida em regulamentação posterior, já no âmbito da OMC, que colocou ênfase no aspecto da multiplicidade de formas ao anexar longa lista exemplificativa ao ASMC.

Em análise sobre a redação original do GATT 1947, Giselda Cherem observa a ausência de discriminação entre produtos primários e não-primários em matéria de subsídios, dado que posteriormente os produtos primários passariam a contar com regulamentação mais permissiva que para produtos não-primários (CHEREM, 2002, p. 109). Quanto aos aspectos formais do GATT 1947, a crítica feita por Cherem é de “desorganização na redação do assunto [...], porque se tratou de regular e definir os direitos compensatórios [no artigo VI], para, então, tratar das categorias genéricas de subsídios [no artigo XVI], sem definir ou explicar o que são subsídios.” (CHEREM, 2002, p. 107)

Da regulamentação inicial do GATT 1947 depreendem-se, como aspectos principais: (1) a ausência de conceito definido; (2) o estabelecimento do direito de compensação como resposta a subsídios danosos de outras Partes Contratantes, ainda que na ausência de definição para subsídios; e (3) a criação de dever de notificação e consulta para fins de limitação de políticas de subsídio – embora, quanto a esse último aspecto, Michael Trebilcock e Robert Howse relatem não haver registro de que qualquer Parte Contratante tenha limitado subsídios em decorrência desse mecanismo (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 192).

Após a rodada inicial de Genebra, em 1947, aconteceram as rodadas de Annecy, em 1949, e de Torquay, em 1951. Ambas priorizaram reduções tarifárias, e de nenhuma resultou qualquer alteração da regulamentação de subsídios (JACKSON, 2000, p. 24; HOECKMAN; KOSTECKI, 2001, p. 39).

2.1.2 A emenda de 1955

A primeira alteração feita na redação original do GATT 1947 quanto à regulamentação de subsídios ocorreu em 1955, por meio de emenda aprovada na sessão de revisão⁸⁵. A sessão ocorreu em Genebra, paralelamente à quarta rodada de negociações, que aconteceu na mesma cidade, embora esta última viesse a estender-se até 1956 e tivesse foco na questão tarifária, assim como as rodadas imediatamente anteriores de Annecy e Torquay (HOECKMAN & KOSTECKI, 2001, p. 39). A emenda resultou em acréscimo substancial à redação do artigo XVI: quatro parágrafos foram adicionados à seção que passou a se denominar “B”, enquanto o dispositivo original foi reservado à seção “A” (JACKSON, 2000, p. 285-6).

O parágrafo 2º do artigo XVI passou a registrar o reconhecimento das Partes Contratantes de que subsídios à exportação podem trazer efeitos danosos a outras Partes, sejam elas importadoras ou exportadoras, e que distorções por eles causadas poderiam dificultar o cumprimento dos objetivos do GATT. Chama a atenção, neste ponto, o enfoque

⁸⁴ Tradução livre. No original: “... including any form of income or price support...”

⁸⁵ “During the early 1950s the GATT CPs [Contracting Parties] decided it would be necessary to review and amend the GATT, so as to prepare it for its developing role as the central international institution for trade. The CPs’ ninth regular session, scheduled for 1954-1955, was designated as a ‘review session’” (JACKSON, 2000, p. 42).

dos subsídios à exportação (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 192): não há qualquer menção de que subsídios voltados à produção para o mercado interno – os chamados subsídios domésticos (JACKSON, 2001, p. 286) – possam gerar danos a outras Partes. A novidade neste parágrafo reside na introdução da primeira condenação normativa dos subsídios, mesmo que, por si só, o dispositivo não tenha chegado a significar proibição propriamente dita. Deve-se recordar, aqui, que a regulamentação de 1947 havia estabelecido o dever de notificar e consultar, além de autorizar o uso de medidas compensatórias, sem ter proibido, no entanto, qualquer forma de subsídio, ou mesmo declarado incompatibilidade dos subsídios com o livre-comércio ou os objetivos do GATT. A análise de Marcelo Böhlke sobre esse parágrafo destaca, como ponto positivo, o alinhamento da posição das Partes Contratantes quanto à incompatibilidade dos subsídios com os propósitos do GATT, que viria a ganhar força nas negociações seguintes, mas enfatiza, como aspecto negativo, a “pouca aplicabilidade prática” da declaração de incompatibilidade nele contida (BÖHLKE, 2002, p. 219).

A emenda de 1955 introduziu a distinção entre produtos primários e não-primários na regulamentação de subsídios (BARRAL, 1998, p. 373; JACKSON, 2001, p. 286). Para produtos primários – matérias primas e produtos agropecuários –, o parágrafo 3º estabeleceu que as Partes Contratantes deveriam “procurar evitar” o uso de subsídios à exportação. Deve-se observar que a linguagem não implica proibição: seu caráter é recomendatório (JACKSON, 2001, p. 286). Michael Trebilcock e Robert Howse classificaram o dispositivo como “relativamente fraco”⁸⁶ (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 192). O parágrafo apresenta, no entanto, mudança de linguagem em sua segunda parte, que estabelece proibição de que subsídios à exportação de produtos primários sejam utilizados de modo a resultar em “parcela mais que eqüitativa das exportações mundiais daquele produto”⁸⁷ (GATT 1947, Artigo XVI, §3). Não houve definição do que a expressão *parcela mais que eqüitativa* significaria (CHEREM, 2002, p. 109-10). A imprecisão da linguagem adotada no dispositivo tornou-o problemático (JACKSON, 2001, p. 286). Afinal, a proibição estabelecida na segunda parte do parágrafo 3º foi anulada, em termos operacionais, pela vagueza do critério definido como limite além do qual esta proibição seria aplicável.

Já quanto a produtos não-primários – industrializados –, o parágrafo 4º estabeleceu que as Partes Contratantes “devem cessar a concessão, seja direta ou indireta, de

⁸⁶ No original: “relatively weak”.

⁸⁷ No original: “more than an equitable share of world export rate in that product”.

qualquer forma de subsídio à exportação”⁸⁸ (GATT 1947, Artigo XVI, § 4º). A proibição a subsídios a produtos industrializados não era, contudo, genérica. Sua aplicação foi limitada a casos em que a existência de subsídio resultasse em preço menor para exportação do produto que o praticado no mercado interno. Configurou-se, assim, o teste do “binivelamento de preços”⁸⁹ (JACKSON, 2000, p. 286) como critério para incidência da proibição de subsídios. Esse critério tinha por essência a relatividade, porque seu mecanismo principal era a comparação de preços do produto: de um lado, o preço praticado no mercado externo após incidência do subsídio à exportação; de outro, o preço praticado no mercado interno para produtos semelhantes. Se o resultado da comparação indicasse que a aplicação do subsídio fizesse com que o preço para exportação fosse menor que para venda interna, o subsídio a produto não-primário seria proibido. Caso contrário, a proibição não incidiria.

Aspecto relevante contido no parágrafo 4º do artigo XVI foi a limitação temporal de aplicabilidade. Criou-se, em 1955, reserva no sentido de que a proibição supramencionada ganharia aplicabilidade somente em 1958, ou a partir da “mais próxima data subsequente praticável” (GATT 1947, artigo XVI, §4º). Em nota lançada ao parágrafo, as Partes Contratantes esclareciam o sentido da reserva:

A intenção do parágrafo 4º é que as partes contratantes devem buscar, antes do fim de 1957, alcançar acordo para abolir todos subsídios remanescentes em 1 de janeiro de 1958; ou, falhando isso, alcançar acordo para estender a aplicação da reserva temporal até a data subsequente mais próxima em que elas esperem alcançar tal acordo.⁹⁰ (GATT 1947, ad artigo XVI, § 4)

A consequência prática do dispositivo de reserva temporal, segundo John Jackson, foi a adoção anual pelas Partes Contratantes de declarações de inaplicabilidade da proibição, ou *standstill declarations*, até 1962, quando se confeccionou declaração para finalmente tornar o parágrafo 4º aplicável. No entanto, a declaração estava sujeita à assinatura das Partes (JACKSON, 2000, p. 286). Nesse ponto, de acordo com Michael Trebilcock e Robert Howse, o “tratamento diferenciado de produtos primários e não-primários foi interpretado pelos países em desenvolvimento como discriminação contra seu comércio” (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 192). A consequência disso, pelo relato de John Jackson, foi que “nem todos os

⁸⁸ No original: “shall cease to grant either directly or indirectly any form of subsidy on the export [...]”.

⁸⁹ No original: “‘bilevel pricing’ test”.

⁹⁰ No original: “The intention of paragraph 4 is that the contracting parties should seek before the end of 1957 to reach agreement to abolish all remaining subsidies as from 1 January 1958; or, failing this, to reach agreement to extend the application of the standstill until the earliest date thereafter by which they can expect to reach such agreement.”

países estavam preparados para adotar a declaração que implementava o parágrafo 4º do Artigo XVI.”⁹¹ (JACKSON, 2000, p. 286)

Com a emenda de 1955, começavam a refletir-se em termos práticos as diferenças entre países desenvolvidos e em desenvolvimento quanto à regulamentação multilateral de subsídios. A partir desse ponto, o tema seria motivo de controvérsia intensificada, que viria a aguçar a dificuldade de acordo nas negociações para sua regulamentação. O ressentimento dos países em desenvolvimento estava focalizado no *double standard* criado em 1955: dois pesos, duas medidas. Afinal, interpretada em termos gerais, a emenda “[p]roibiu subsídios à exportação de produtos manufaturados e permitiu subsídios à exportação de matérias-primas.” (CHEREM, 2002, p. 109)

Nesse sentido, Celso Lafer afirma que:

Um exame do funcionamento do GATT mostra que as negociações se faziam, e se fazem, favorecendo os países industrializados, grandes produtores e grandes consumidores dos itens transacionados no GATT. Delas não se beneficiavam os países subdesenvolvidos que, por não serem nem grandes produtores nem grandes consumidores destes itens negociados no esquema multilateral do GATT, não tinham, e não têm, *locus standi* nas negociações, situação que os condenava, por falta de poder de barganha, à periferia institucional deste modelo, onde não tinham condições reais para modificar a realidade da bissegmentação. (LAFER, 1977, p. 42-3)

Refletindo esse cenário de desbalanceamento no poder de negociação entre os países, a regulamentação resultante da emenda de 1955 pode ser interpretada como desfavorável a países com vantagens absolutas em produtos primários: que tendem a ser os países em desenvolvimento.

2.1.3 Rodadas Dillon e Kennedy

As rodadas seguintes, Dillon e Kennedy, ocorreram durante a década de 1960, ambas em Genebra, e estavam voltadas principalmente para redução tarifária (HOEKMAN; KOSTECKI, 2001, p. 40; JACKSON, 2000, p. 24). Não resultaram em produção normativa no campo dos subsídios. No entanto, sua relevância não pode ser descartada. A Rodada Dillon foi a primeira a ocorrer após a criação da Comunidade Econômica Européia (GONÇALVES et al, 1998, p. 59). A política agrícola comum desta, que envolve subsídios,

⁹¹ No original: “not all countries were prepared to adopt the declaration implementing paragraph 4 of Article XVI.”

viria a fixar-se nas negociações como ponto problemático (KENWOOD; LOUGHEED, 1994, p. 279), sobretudo em face dos interesses das Partes Contratantes com vocação agro-exportadora. Durante a Rodada Kennedy, chegou a haver tentativa de reformulação do tratamento dado aos subsídios pelo GATT 1947. Segundo Giselda Cherem, os interesses estavam divididos nessa questão. De um lado, estavam os Estados Unidos, que buscavam a afirmação de seu “entendimento de que qualquer subsídio prejudicaria o comércio internacional” (CHEREM, 2002, p. 111). Desejavam, também, poder aplicar medidas compensatórias independentemente da comprovação da existência de prejuízo. De outro lado, a Comunidade Econômica Européia buscava tratamento mais maleável: a preocupação com a questão agrícola era marcante, e além disso os europeus não estavam dispostos a abrir mão da exigência de comprovação de prejuízo para aplicação de medidas compensatórias. Dessa forma, “as divergências de interesse entre estes pólos políticos fortes nas relações econômicas internacionais [...] restaram em motivos suficientes durante a Rodada Kennedy para impedir que houvesse um desenvolvimento legislativo das regras sobre subsídios.” (CHEREM, 2002, p. 111-2) De todo modo, a questão dos subsídios era apenas secundária para os propósitos da rodada (SÖDERSTEN; REED, 1994, p. 363).

As Rodadas Dillon e Kennedy não resultaram, como se disse, em avanço na regulamentação de subsídios, mas foram bem sucedidas no que se propunham: reduções tarifárias (SÖDERSTEN; REED, 1994, p. 362; HENKIN et al, 2001, p. 1576; GONÇALVES et al, 1998, p. 59). Esse cenário – de regulamentação mais estrita contra proteção tarifária, ao passo que estagnada nas restrições à proteção comercial por meios não-tarifários – tornou-se estimulante para que os países comesçassem a “buscar outras formas de inibir a competição de importados”⁹² (JACKSON, 2000, p. 287), e, nesse sentido, preparou campo para a colocação da questão protecionismo não-tarifário como ponto central das negociações na década de 1970 (JACKSON, 2000, p. 287; KENWOOD; LOUGHEED, 1994, p. 280). Os choques do petróleo, na década de 1970, desestabilizaram a economia mundial e causaram maior recurso a políticas não-tarifárias de proteção comercial: tanto para restrição de importações como para aumento de exportações, em face da necessidade de equilibrar balanças de pagamentos. Assim, contribuíram para a disposição das Partes Contratantes para negociar a questão dos subsídios.

⁹² No original: “began to search for other ways to inhibit import competition”.

2.1.4 A Rodada Tóquio e o Código de Subsídios e Medidas Compensatórias

A Rodada Tóquio estendeu-se de 1973 a 1979. Característica distintiva dessa Rodada em relação às anteriores foi a mudança de prioridade nas negociações: de reduções tarifárias para barreiras não-tarifárias (KENWOOD; LOUGHEED, 1994, p. 281; HENKIN, 2001, p. 1576). Isso não quer dizer que reduções tarifárias foram afastadas de sua pauta (BARRAL, 2000, p. 24; DAL RI JÚNIOR, 2004, p. 148). Pelo contrário, as negociações e reduções prosseguiram nesse sentido, sobretudo quanto a tarifas incidentes sobre produtos industrializados (GONÇALVES, 1998, p. 60). Porém, o contexto de crescimento acentuado do uso de barreiras não-tarifárias após a Rodada Kennedy (DAL RI JÚNIOR, 2004, p. 144-5), como indicado anteriormente, fez com que a questão tarifária fosse abordada em segundo plano (DAL RI JÚNIOR, 2004, p. 148).

Entre as barreiras não-tarifárias estão incluídas as medidas compensatórias⁹³ (MARTONE; BRAGA, 1994, p. 69). Aliás, “[a]ções compensatórias [...] constituem um subconjunto de MNTs [Medidas Não-Tarifárias] eletivas que são frequentemente aplicadas contra as exportações brasileiras.” (GONÇALVES, 1994, p. 161) Como a aplicação de medidas compensatórias é uma resposta aos subsídios, a questão das barreiras não-tarifárias afeta a discussão sobre a regulamentação destes. No campo dessa regulamentação, o resultado relevante da Rodada Tóquio foi a elaboração do Código de Subsídios e Medidas Compensatórias (JACKSON, 2000, p. 288; BARRAL, 1998, p. 373). O Código, no entanto, era plurilateral, e não multilateral (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 193). O caráter de plurilateralidade implicou que nem todas as Partes Contratantes do GATT estivessem obrigadas pelo Código, mas apenas aquelas que o adotassem.

Isso porque, antes da Rodada Uruguai e da criação da Organização Mundial do Comércio, havia a “possibilidade de firmar apenas os acordos de interesse de cada Estado-membro [...], chamada de ‘GATT *à la carte*’.” (BÖHLKE, 2002, p. 223; cf. BARRAL, 2000, p. 25) Em outras palavras, “era possível que um conjunto de países chegasse a um acordo sobre um determinado tema, sem a participação de todos os signatários do GATT.”

⁹³ “As barreiras não-tarifárias (BNTs) compreendem um vasto conjunto de medidas quantitativas e administrativas para restringir importações” (MARTONE; BRAGA, 1994, p. 46). Há “diferenciação entre as tarifas e as barreiras não-tarifárias, no sentido de que as primeiras são normalmente estabelecidas por um processo político de mudança na legislação, ao passo que mediante a adoção de barreiras não-tarifárias o nível de proteção passa a ser definido via mecanismos administrativos. É o que se convencionou chamar de ‘proteção administrada’.” (MARTONE; BRAGA, 1994, p. 98)

(GONÇALVES et al, 1998, p. 60) Como resultado prático de seu caráter plurilateral, o Código somente foi de fato adotado pelos países da OCDE e por um pequeno número dos países em desenvolvimento mais avançados (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 193), totalizando apenas 24 signatários⁹⁴ (JACKSON, 2000, p. 290; BARRAL, 1998, p. 373).

Em seu conteúdo, o Código de Subsídios e Medidas Compensatórias, no que tange especificamente o tratamento dado aos subsídios e deixando-se à parte a questão das medidas compensatórias – em atenção ao objeto delimitado para o presente estudo –, passou a diferenciar subsídios voltados à exportação (artigos 9 e 10), de um lado, daqueles voltados à produção interna, de outro (artigo 11), e que John Jackson denomina “subsídios domésticos” (JACKSON, 2000, p. 288)⁹⁵. Esses últimos seriam permitidos, mas sob a possibilidade de averiguar-se, mediante consultas, se seriam prejudiciais à produção de outra Parte Contratante (CHEREM, 2002, p. 114). Nessas circunstâncias, mesmo subsídios domésticos seriam proibidos (GATT, Código de Subsídios e Medidas Compensatórias, 1979, artigo 11.2). Isso é justificável pelo fato de que, como em políticas de substituição de importações, subsídios podem ser utilizados (e não só barreiras tarifárias) com o objetivo de evitar importações de produtos estrangeiros concorrentes. Esse objetivo pode ser atingido pela diminuição dos preços dos produtos nacionais, que o subsídio (doméstico) possibilita. Dessa forma, mesmo que não voltados à exportação, subsídios podem prejudicar Partes Contratantes cujos produtores percam condições de competição em face da diferenciação de preços (entre produtos nacionais e estrangeiros) artificialmente provocada pelo governo que subsidia (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 191).

No que diz respeito aos subsídios à exportação, o Código da Rodada Tóquio manteve dois aspectos da regulamentação anterior, acrescentados pela emenda de 1955: (1) a diferenciação de tratamento para produtos primários e não-primários – condenação a subsídios a estes, mas tratamento leniente àqueles –, e (2) o critério de parte eqüitativa do mercado mundial como limite além do qual subsídios a produtos primários seriam proibidos (JACKSON, 2002, p. 288; CHEREM, 2002, p. 114). Como John Jackson observa, no entanto, o critério de binivelamento de preços, que também havia sido acrescentado pela emenda de 1955, foi eliminado (JACKSON, 2002, p. 289). Assim, não mais importava, para

⁹⁴ O termo *signatários* é utilizado, aqui, por força do próprio Código de Subsídios e Medidas Compensatórias da Rodada Tóquio, cuja primeira nota de rodapé explica: “The term ‘signatories’ is hereinafter used to mean Parties to this Agreement.” Em oposição a isso, a prática comum é utilizar-se a expressão *Partes Contratantes* para fazer referência a membros do GATT (BARRAL, 2000, p. 24).

⁹⁵ No original: “domestic subsidies”.

fins de incidência de proibição, se a concessão de subsídios à exportação resultava ou não em preço menor para o mercado externo do que o praticado internamente.

Embora ao Código de Subsídios e Medidas Compensatórias da Rodada Tóquio possa ser atribuído o mérito a regular subsídios de maneira mais específica do que as regulamentações anteriores, dois aspectos podem ser apontados como falhas. Primeiramente, a Rodada Tóquio repetiu a negligência conceitual das rodadas anteriores, no sentido de que, mais uma vez, deixou-se de lançar uma definição do que subsídio viria a ser (JACKSON, 2002, p. 288). O efeito prático da ausência do conceito é a dificuldade na caracterização dos subsídios em casos concretos, o que dificulta o controle sobre a aplicação de medidas compensatórias.

O segundo aspecto foi o da larga inaplicabilidade do Código (BARRAL, 1998, p. 373). Seu caráter era plurilateral, o que poderia não ter sido problemático em caso de ampla adesão pelas Partes Contratantes do GATT. Porém, sua aceitação – como apontado anteriormente – foi baixa, e, além disso, o Código foi posteriormente “abandonado pela maioria dos Estados firmatários.” (DAL RI JÚNIOR, 2004, p. 146) Nesse contexto, Bo Södersten e Geoffrey Reed chegam a afirmar, ao fazer balanço das negociações, que “a principal conquista da Rodada Tóquio [foi] a continuação da liberalização do comércio por reduções tarifárias”⁹⁶ (SÖDERSTEN; REED, 1994, p. 364) – ainda que as barreiras não-tarifárias tivessem sido o escopo principal da Rodada.

2.2 A regulamentação dos subsídios na Rodada Uruguai: o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias

Ao início da Rodada Uruguai, segundo Giselda Cherem, “um ponto era inquestionável: a consciência da maioria dos Estados de que as barreiras não-tarifárias haviam se tornado um grande problema nas relações comerciais internacionais.” (CHEREM, 2002, p. 119) A crescente rigidez contra o protecionismo tarifário na regulamentação multilateral do comércio, aliada, em primeiro lugar, a fatores de instabilidade econômica (como os choques

⁹⁶ Na redação original, o trecho (1) *a continuação da liberalização do comércio por reduções tarifárias* exerce função de aposto em relação ao trecho (2) *a principal conquista da Rodada Tóquio*. Após a adaptação, com a inserção da palavra *foi*, transformou-se o aposto em predicativo do sujeito. Portanto, a adaptação não distorce a redação original, já que, quer seja aposto, quer predicativo do sujeito, de todo modo o conteúdo do trecho 1 é referente ao trecho 2. A redação original é: “the major achievement of the Tokyo Round, the further liberalisation of trade through tariff reductions [...]”.

do petróleo e o fim da conversibilidade do dólar em ouro) que sugeriam necessidade de políticas comerciais de proteção, e, em segundo lugar, às brechas da regulamentação de barreiras não-tarifárias deixadas pela Rodada Tóquio, em virtude do caráter plurilateral dos Códigos nela adotados, fez proliferar o uso de barreiras não-tarifárias nos anos anteriores à Rodada Uruguai, entre elas os subsídios (GONÇALVES et al, 1998, p. 60; SÖDERSTEN; REED, 1998, p. 365; MARTONE; BRAGA, 1994, p. 38, 47; BAUMANN, 1994, p. 98).

Isso não significou, no entanto, que houvesse uniformidade nos discursos quanto a que solução adotar para o problema dos subsídios: existia “uma nítida divisão entre muitos argumentos protecionistas e neoliberais.” (CHEREM, 2002, p. 120) A Comunidade Econômica Européia, por exemplo, não estava disposta a ceder quanto ao “comércio de produtos agrícolas, que não estavam submetidos ao Código de Subsídios de 1979 e cuja ajuda governamental para a produção e a exportação desses produtos, em regra, não era proibida.” (CHEREM, 2002, p. 120) Considerava, assim, segundo Welber Barral, “os subsídios como um instrumento legítimo de política industrial”, enquanto os Estados Unidos, de outro lado, “viam nos subsídios – sob qualquer forma ou pretexto – uma distorção ilegítima do comércio internacional.” (BARRAL, 1998, p. 372) Quanto a países com vocação para o setor agrícola – geralmente países em desenvolvimento –, seus interesses eram no sentido de restringir a prática de subsídios nesse setor e, ao mesmo tempo, assegurar a permissibilidade do protecionismo à indústria nascente (GONÇALVES et al, 1998, p. 66; LAFER, 1998, p. 15, 59; SÖDERSTEN; REED, 1994, p. 368).

Este cenário de posições iniciais divergentes reunia fatores suficientes para a existência de impasse⁹⁷ e o término das negociações sem avanço significativo na regulamentação dos subsídios (SÖDERSTEN & REED, 1994, p. 368-9; BRAGA, 1994, p. 2): *stalemate*⁹⁸. Porém, foi expressivo que, durante a Rodada Uruguai, a União Soviética tenha se dissolvido, em 1991 (LAFER, 1998, p. 22, 42; RICUPERO, 1994, p. iv). Este fato teve o efeito prático de eliminar o pólo mundial que representava o paradigma da economia central e planificada, fazendo com que os países em desenvolvimento que antes buscavam a apolaridade oferecessem, a partir de então, menor resistência às negociações. “Nesse

⁹⁷ A Rodada Uruguai chegou a ser suspensa em dezembro de 1990, antes da dissolução da União Soviética. As negociações só foram retomadas ao final de 1991, após a dissolução (SÖDERSTEN; REED, 1994, p. 369).

⁹⁸ Jargão do xadrez para designar situação em que uma partida não pode prosseguir pela ausência de movimentos possíveis por parte do jogador que tem a vez. Independentemente da relação de forças no tabuleiro, a partida encerra-se em empate quando o *stalemate* se configura.

momento, o sistema multilateral de comércio recebeu novos influxos do liberalismo, o que fez com que [...] [se] restringisse sensivelmente as possibilidades dos Estados de se utilizarem dos instrumentos tradicionais de intervenção econômica na execução de suas metas políticas.” (BARRAL, 2002, p. 26)

Consistiu passo substancial na regulamentação dos subsídios o novo instrumento adotado, o ASMC, que, ao contrário do Código de Subsídios da Rodada Tóquio, foi dotado de natureza multilateral (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 195; BARRAL, 2002, p. 33) – ou seja, obrigava a todos os Membros da OMC, que então nascia. A nova Organização passou a pautar-se pelo “princípio da globalidade das negociações”⁹⁹, que colocou “fim na famigerada política do GATT *à la Carte*.” (DAL RI JÚNIOR, 2004, p. 155)

A subseção seguinte aborda a questão do conceito e da tipologia dos subsídios na regulamentação trazida pelo ASMC.

2.2.1 Conceito de subsídios segundo o ASMC

O ASMC definiu, pela primeira vez desde a criação do Sistema Multilateral de Comércio, conceito para subsídio (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 195; BARRAL, 2002, p. 33). A importância da presença de um conceito para subsídio consiste, principalmente, em possibilitar a operacionalidade do restante da regulamentação, seja esta concernente à restrição ao uso de subsídios ou à aplicação de medidas compensatórias, porquanto a ausência de definição implica nebulosidade de critérios para determinação da licitude ou ilicitude de aplicação de subsídios em casos concretos (ou de aplicação de medidas compensatórias para contrabalançá-los).

É possível identificar três elementos no conceito elaborado para subsídios, presente no ASMC: (1) contribuição financeira de origem governamental, ou qualquer forma de apoio específico, financeiro ou de preços; (2) existência de benefício que decorra desta contribuição; e (3) especificidade. Os primeiros dois elementos estão presentes no artigo 1º do ASMC, enquanto o terceiro encontra-se no artigo 2º.

Quanto ao primeiro elemento, um de seus traços fundamentais é a caracterização do governo como agente concedente (CHEREM, 2002, p. 130). Nesse sentido, subsídios são

⁹⁹ Também referido como empreendimento único ou *single undertaking* (LAFER, 1998, p. 23).

atos essencialmente governamentais. Outro traço concerne a atuação governamental que dará ensejo à caracterização do subsídio. A atuação pode ser na forma (1) de contribuição financeira ou (2) “de apoio específico, financeiro ou de preços.” (BARRAL, 1998, p. 375) Foram criadas, assim, categorias genéricas de atuação estatal, sem que houvesse preocupação com o delineamento de formas específicas dessa atuação. Algumas dessas formas específicas foram arroladas no texto do Acordo: transferências direitas de fundos, como doações, empréstimos e aportes de capital; transferências potenciais de capital, como garantias de empréstimo; perdão ou não-recolhimento de tributos: só para enumerar alguns (ASMC, 1994, Artigo 1.1.a.1; JACKSON, 2000, p. 291; HOEKMAN; KOSTECKI, 2001, p. 172). A existência de anexo contendo lista ilustrativa de modalidades de subsídios à exportação reforça o caráter exemplificativo (e não exaustivo) destas formas específicas de atuação governamental (doações, empréstimos etc.) (ASMC, 1994, Anexo I).

Ainda quanto ao primeiro elemento, observa-se que a transferência de fundos pode ser real ou meramente potencial (HOEKMAN; KOSTECKI, 2001, p. 172). Por exemplo, a garantia governamental de preços de determinado produto estimula sua produção independentemente de ocorrência posterior de transferência de fundos governamentais, porque o produto cujo preço mínimo tenha sido garantido pelo governo pode, afinal, encontrar preço mundial superior ao garantido. Neste caso, bastou a potencialidade da transferência de fundos governamentais, porquanto somente se o preço de mercado fosse menor que o garantido haveria suplementação, pelo governo, aos produtores. Logo, a simples garantia ou apoio de preços, sem transferência real de recursos, bastaria como elemento válido para a caracterização de subsídios. Isso implica que subsídios possam existir independentemente da ocorrência de custos para o governo (JACKSON, 2001, p. 295). “Ao invés disso, a pergunta-chave é se a atividade de subsídio conferiu benefício a uma firma, comparado com o que essa firma receberia em condições normais de mercado, sem a interferência governamental.”¹⁰⁰ (JACKSON, 2001, p. 295)

É precisamente em torno do benefício causado pela atuação governamental que orbita o segundo elemento necessário para a caracterização de subsídio (ASMC, 1994, Artigo 1.1.b). “O segundo elemento é a vantagem creditada à ajuda concedida.” (CHEREM, 2002, p. 130)

¹⁰⁰ No original: “Instead, the key question is whether the subsidy activity has conferred a benefit on a firm, compared to what that firm would receive under normal market conditions without the government intervention.”

A simplicidade da redação referente à presença de vantagem como elemento constitutivo de subsídio não significa ausência de margem para controvérsia. Como Giselda Cherem observa, "não ficou definido em nenhum momento pelo ASMC o que venha a ser uma vantagem ou os critérios para identificá-la" (CHEREM, 2002, p. 150). Exemplo é a situação em que o governo ofereça empréstimos a preços semelhantes aos disponíveis no mercado. Embora produtores possam servir-se do apoio financeiro governamental disponível, isso não implica, necessariamente, vantagem; uma vez que, de igual forma, tais produtores poderiam ter obtido empréstimos a termos semelhantes no mercado (JACKSON, 2000, p. 295).

Essa questão foi levantada na demanda do Brasil contra o Canadá no caso das *medidas que afetam a exportação de aeronaves civis*, em que se decidiu que a atuação governamental só implica vantagem se fornecida em termos mais vantajosos que os disponíveis para o receptor no mercado¹⁰¹. No mesmo sentido e fazendo referência a esse precedente, Giselda Cherem conclui que "[é] na comparação entre uma situação de livre mercado e outra onde há uma política governamental [...] que se pode obter o resultado da última, uma vantagem concreta." (2002, p. 151) Dessa forma, existirá vantagem quando uma situação privilegiada for obtida em virtude de ajuda governamental, a partir do diferencial provocado por esta ajuda em relação às condições de mercado que existiriam sem a interferência do governo¹⁰².

O terceiro elemento é a exigência de especificidade, presente no artigo 2º do ASMC. "[U]m subsídio somente legitimará medidas compensatórias se for específico, isto é, se se limitar a certas empresas, indústrias ou regiões. Se for acessível a empresas em geral, através de critérios objetivos, dentro de um determinado Estado, será considerado não específico" (BARRAL, 1998, p. 375-6).

Essa definição inclui subsídios que estejam diretamente limitados a uma empresa ou indústria (ou grupo de empresas ou indústrias), bem como subsídios que sejam *de facto* específicos em termos da maneira pela qual os governos usam de sua

¹⁰¹ Sobre a questão dos subsídios a aeronaves envolvendo Brasil e Canadá, ver BÖHLKE, 2002.

¹⁰² Casos específicos de vantagem, além da situação de empréstimos governamentais concedidos a termos mais vantajosos que os de mercado, podem ser percebidos por meio da análise da redação do Artigo 14 do ASMC, que trata do cálculo do valor do subsídio em termos da vantagem percebida pelo beneficiário. Assim, podem constituir vantagem atos governamentais como: (1) aporte de capital social incompatível com as práticas de investimento habituais de investidores privados; (2) garantia creditícia cujo pagamento pela empresa se dê em condições mais favoráveis do que as disponíveis no mercado; ou ainda (3) o fornecimento de bens e serviços ou compra de mercadorias pelo governo, feitos por valor inferior aos de mercado.

discrecionalidade na administração de um programa de subsídios ou de quem, na realidade, dela se beneficia.¹⁰³ (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 195-6)

Deve-se notar também que certos subsídios, mesmo sendo específicos, podem estar cobertos por uma *escape clause* (BÖHLKE, 2002, p. 226), e por isso ser considerados lícitos – como na questão agrícola, para a qual existe disciplina separada (UNCTAD, 2001, p. 2; HOEKMAN; KOSTECKI, 2001, p. 172; BARRAL, 1998, p. 376).

A presença do elemento de especificidade na definição de subsídio tem contexto curioso. Segundo Michael Trebilcock e Robert Howse, a exigência desse elemento foi espelhada na legislação dos Estados Unidos (TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 195). John Jackson endossa esse ponto (JACKSON, 2001, p. 296). Giselda Cherem relata ainda que se tratava da “única legislação que incorporou a questão da especificidade desde 1979 e que utiliza o termo como um teste para implementação de medidas compensatórias, inclusive elemento já consolidado pela jurisprudência administrativa e judicial daquele país.” (CHEREM, 2002, p. 16) É digno de nota que a adição de elementos torna o teste do que é subsídio mais estrito, ou seja, facilita a exclusão de categorias que poderiam sê-lo. Conseqüentemente, facilita também a defesa de que uma determinada atuação governamental que fomente a exportação não constitua subsídio por não ser específica¹⁰⁴.

¹⁰³ No original: “This definition includes subsidies that are on their face limited to an enterprise or industry (or group of enterprises or industries), as well as subsidies that are *de facto* specific in terms of how governments exercise their discretion in the administration of a subsidy programme or who actually benefits from it.”

¹⁰⁴ A inclusão do elemento especificidade para a caracterização de subsídios não é o único ponto na história da regulamentação multilateral do comércio cuja origem tem contexto curioso ou nebuloso. O artigo XXIV do GATT 1947 permite que zonas de livre comércio e uniões aduaneiras estejam isentas do princípio da nação mais favorecida: cria uma exceção à regra geral (e provavelmente a principal). Kerry Chase relata que “[t]he exceptions and ambiguities which have thus been permitted have seriously weakened the trade rules” (CHASE, 2006, p. 2). Enquanto a argumentação corrente é a de que a inserção do artigo seria devida a preocupações acerca da compatibilidade do GATT com a Commonwealth britânica, a integração europeia e os interesses de países em desenvolvimento, para evitar que esses países deixassem as negociações (CHASE, 2006, p. 23-7), a pesquisa de Chase em documentos oficiais – antes secretos – do governo norte-americano demonstra que “in fact US policymakers crafted the controversial provisions of Article XXIV to accommodate a trade treaty they had secretly reached with Canada.” (CHASE, 2006, p. 1) Tanto a inclusão da especificidade quanto do intrigante artigo XXIV são evidências do que Barral enuncia: “a inclusão de exceções ao livre comércio depende do poder de negociação de cada Estado membro; [...] cada Estado acentua a defesa de interesses setoriais, em detrimento de objetivos coletivos, sendo previsível neste contexto o maior poder de negociação de Estados com maior articulação econômica ou política.” (BARRAL, 2002, p. 34) Parece difícil negar que essa lógica contribua para um afastamento entre categorias jurídicas multilateralmente criadas e a realidade do objeto que se busca regulamentar. Disso surgem as brechas exploráveis do sistema.

2.2.2 Tipologia dos subsídios segundo o ASMC

O ASMC estabeleceu nova tipologia dos subsídios. Essa tipologia é essencialmente referente ao critério de permissibilidade dos subsídios. Com isso, acabou por gerar escala ou gradação de subsídios, que parte dos mais condenáveis até os plenamente permissíveis, deixando no meio uma zona que deve ser decidida caso a caso, segundo sua capacidade de gerar "efeitos adversos" (BARRAL, 1998, p. 377), e não *a priori*. As categorias criadas para enquadramento dos subsídios foram as de (1) proibidos, (2) acionáveis e (3) não-acionáveis (ASMC, 2004, Partes II, III e IV). Essas categorias receberam apelidos relacionados a semáforos de trânsito, dividindo subsídios em (1) vermelhos, (2) amarelos e (3) verdes, respectivamente (JACKSON, 2000, p. 292; HOEKMAN; KOSTECKI, 2001, p. 172-3; BROGINI, 2002, p. 145). A última destas categorias, no entanto, recebeu limitação temporal de aplicabilidade pelo artigo 31 do próprio ASMC, e já não é mais utilizada.

A primeira categoria – subsídios proibidos – contém duas subcategorias. Nos termos do artigo 3º, são proibidos subsídios (1) vinculados a desempenho exportador, quer seja de fato, quer seja de direito; e (2) vinculados ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos estrangeiros, quer, igualmente, isso ocorra de fato ou de direito. Em outros termos, são proibidos os subsídios que se enquadrem nas seguintes subcategorias: (1) subsídios à exportação e (2) subsídios para substituição de importações. Nota-se que na categoria de subsídios proibidos enquadra-se o objeto delimitado como ponto principal de estudo nesse capítulo: subsídios à exportação. Por isso, a análise de seu funcionamento, que permitirá explicar as razões de sua proibição, será feita na seção 2.3, dedicada a seus efeitos econômicos. No que diz respeito à proibição de subsídios cujo objetivo seja provocar substituição de importações, em essência, seu mecanismo é a redução de preços de determinado produto para consumo no mercado interno. Uma vez que os preços dos produtos cuja importação se deseje evitar estejam artificialmente minorados pelo subsídio governamental, isso representará ganho de competitividade em relação a produtos semelhantes de origem estrangeira. Assim, a demanda é deslocada de produtos estrangeiros para produtos nacionais, o que estimula, com custos para o governo, a produção interna, em detrimento de produtores estrangeiros¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Segundo Lafer, o modelo de substituição de importações vinha sendo aplicado "com sucesso" no Brasil desde a década de 1930, mas entrou em crise a partir dos anos 1980, quando o modelo "tinha esgotado suas virtualidades." Segundo o autor, começou-se a generalizar a convicção de que "não há, nas condições

A categoria de subsídios proibidos, no entanto, não compreende produtos agrícolas, como ressalva o próprio artigo 3º. Estes estão sujeitos ao Acordo sobre Produtos Agrícolas¹⁰⁶, que "não proíbe subsídios à exportação, mas traça limites quantitativos a serem negociados." (BARRAL, 1998, p. 376)

A extinta categoria dos subsídios não-acionáveis ou permitidos englobava, em primeiro lugar, os subsídios que não sejam específicos, nos termos do artigo 8.1(a). Essa disposição parecia redundante com a presença da especificidade como elemento constitutivo dos subsídios, nos termos do artigo 2 do ASMC. Logo, a contribuição financeira governamental que confira vantagem mas não seja específica não poderia ser chamada de subsídio, por falta de elemento essencial a sua caracterização. Assim, mais adequada teria sido a descaracterização de tais medidas como subsídios do que sua inclusão na categoria de subsídios permitidos. Aliás, a presença do artigo 8.1(a) sugeria até mesmo a existência de contradição, porquanto implicasse que algo que não possa ser caracterizado como subsídio (por não ser específico) passasse a ser considerado "subsídio permitido".

Em segundo lugar, a categoria de subsídios permitidos compreendia, antes de sua extinção, aqueles incentivos voltados "a esforços de desenvolvimento" (BARRAL, 1998, p. 376), entendidos como "a) auxílio a atividades de pesquisa, por empresas ou instituições de educação; b) auxílio a regiões de menor desenvolvimento; c) auxílio à adaptação de novas exigências ambientais." (BARRAL, 1998, p. 376-7)

A terceira categoria, dos subsídios acionáveis, é vista por Jackson como tendo caráter residual: engloba subsídios que não podem ser enquadrados como proibidos nem permitidos, sendo esta a razão pela qual a maior parte dos subsídios cairá nesta categoria (JACKSON, 2000, p. 292). A expressão-chave para entendê-la, empregada tanto por John Jackson quanto por Bernard Hoekman e Michel Kostecki, além de Welber Barral, é "efeitos adversos" (JACKSON, 2000, p. 292; HOEKMAN; KOSTECKI, 2001, p. 173; BARRAL, 1998, p. 377) ou ainda "efeitos danosos" – expressão constante na tradução do ASMC para o português (ASMC, 1994, Artigo 5º).

Dessa forma, serão acionáveis os subsídios que possam causar efeitos adversos ou danosos aos interesses de outros Membros da OMC. A delimitação do que deve ser entendido

atuais do mundo, permeado pela 'lógica da globalização', desenvolvimento possível em isolamento autárquico." (LAFER, 1998, p. 42) A substituição de importações busca o desenvolvimento independente do mercado internacional, em modelo fechado.

¹⁰⁶ Sobre a questão da regulamentação dos subsídios no setor agrícola, ver D'ÁVILA, 2006.

por efeito adverso ou danoso foi feita pelo artigo 5º do ASMC, que compreende (1) dano à indústria nacional de outro Membro; (2) anulação ou diminuição de vantagens antes existentes para outros Membros, no sentido de utilização de subsídios para rebater concessões tarifárias antes feitas (HOEKMAN; KOSTECKI, 2001, p. 173); e (3) grave dano (ou sua ameaça de grave dano) aos interesses de outro Membro¹⁰⁷.

2.2.3 Tratamento especial para países em desenvolvimento

O ASMC estabelece, em seu artigo 27, tratamento especial para países em desenvolvimento e, no artigo 29, para países em situação de transição de economias planificadas para economias de mercado. Estes últimos receberam isenção para se valerem de subsídios proibidos e de perdão de dívidas – modalidade de subsídio acionável – pelo prazo de máximo de sete anos, como esclarecem Bernard Hoekman e Michel Kostecki ao interpretar o artigo 29 (HOEKMAN; KOSTECKI, 2001, p. 174). Já os países em desenvolvimento foram considerados em três subcategorias distintas para fins de aplicação de tratamento especial: (1) países com menor grau de desenvolvimento relativo; (2) países cujo PNB *per capita* seja de menos de mil dólares ao ano, e (3) outros países em desenvolvimento – assim determinados por exclusão das outras duas categorias (UNCTAD, 2000, p. 9).

Para os países das duas primeiras categorias, definidos pelo Anexo VII do ASMC, estabeleceu-se permissão permanente para utilização de subsídios à exportação, proibidos pelo artigo 3.1.a. Por sua vez, os demais países em desenvolvimento gozaram do prazo de isenção de oito anos com relação a essa mesma proibição. Já quanto aos subsídios voltados à substituição de importações, proscritos pelo artigo 3.1.b, os países de menor desenvolvimento relativo estiveram isentos por oito anos, enquanto o prazo de cinco anos se aplicou aos demais países em desenvolvimento.

Esses prazos começaram a contar do início da aplicabilidade do acordo, ou seja, 1º de janeiro de 1995. Portanto, o prazo mais extenso espirou em 1º de janeiro de 2003. Logo, passaram a ser prerrogativas que os países pertencentes à terceira categoria, descrita no

¹⁰⁷ Cada uma dessas especificações contém conceitos normativos abertos (dano, anulação ou diminuição de vantagens, grave dano), que pedem maior esclarecimento para que compreensão mais aprofundada seja possível. No entanto, os subsídios acionáveis não são objeto específico da presente pesquisa, segundo a delimitação para ela selecionada, que enfoca subsídios à exportação. Para explicação detalhada desses conceitos, ver CHEREM, 2002, p. 167-72.

parágrafo anterior, dentre os quais o Brasil, não podem utilizar. Assim, após 2003, o ASMC passou a ser aplicável de forma mais homogênea para o conjunto dos Estados-Membros da OMC, quer desenvolvidos, quer em desenvolvimento – exceto países de menor desenvolvimento relativo e cujo PNB *per capita* não ultrapasse mil dólares, para os quais continua a ser permitido subsidiar com fins de incremento de exportações.

A crítica que se faz ao tratamento especial a países em desenvolvimento refere-se a seus prazos, no sentido de que estes são exíguos. Dessa forma, esses países foram limitados em sua liberdade de subsidiar ao término do prazo de oito anos, ao passo que "países industrializados utilizaram largamente no passado, e ainda utilizam, políticas de fomento baseadas na atuação direta do aparelho do Estado por meio de subsídios." (BÖHLKE, 2002, p. 233)

2.2.4 A proibição dos subsídios à exportação pelo ASMC

A regulamentação dos subsídios pelo ASMC parece revelar nova tipologia, elaborada mais em termos normativos do que econômicos. Em outras palavras, a classificação em proibidos, permitidos ou não-acionáveis (categoria hoje não mais existente) e acionáveis reflete o grau de admissibilidade das práticas de subsídios, e não seus aspectos constitutivos ou suas finalidades. No entanto, observa-se que as subcategorias criadas para os subsídios proibidos já não seguem a mesma lógica. Ao defini-las em termos de subsídios à exportação, de um lado, e subsídios voltados à substituição de importações, de outro, o ASMC dá atenção, no mínimo, à finalidade dos subsídios, sob perspectiva econômica. Dessa maneira, a tipologia adotada pelo ASMC parece ter sido pautada primariamente por critérios de ordem jurídica, tendo em conta fatores da esfera econômica apenas em segundo plano.

A condenação aos subsídios à exportação recebeu a ressalva de não-aplicabilidade ao setor agrícola: uma *escape clause*. Essa ressalva prejudica diretamente os interesses de países com vocação agrícola, formadores do Grupo de Cairns¹⁰⁸, que, apesar de tratar-se de grupo heterogêneo, incluindo Austrália, Canadá e Nova Zelândia, apresenta em seus quadros maioria de países em desenvolvimento (LAFER, 1998, p. 36). Nota-se, assim, certo viés na regulamentação dos subsídios, no sentido de que essa regulamentação tende a favorecer a

posição de países com vocação industrial. Isso porque o ASMC estabelece forte proibição de subsídios à exportação ou substituição de importações: que poderiam servir para que países em desenvolvimento buscassem, artificialmente e por meio de gastos públicos, industrializar-se – ainda que na ausência de vocação para tanto, ou seja, de vantagens absolutas. Tomando-se em perspectiva os efeitos da não-incidência da proibição do ASMC aos subsídios agrícolas, nota-se que o Sistema Multilateral do Comércio dá margem para que países industrializados e sem vocação para a produção agrícola – que pela lógica do liberalismo deveriam abrir seus mercados para a importação de gêneros agrícolas oriundos de produtores mais eficientes – criem ambiente artificial de proteção a seus produtores domésticos, valendo-se precisamente de subsídios para tanto.

O resultado desses contornos parece ser o de conferir maior liberdade de ação a países com vocação industrial, para os quais a proteção à indústria, obstruída pelo ASMC, pode ser dispensada, enquanto a necessária proteção agrícola permanece-lhes lícita. Já países com vocação agrícola perdem liberdade nessa configuração normativa, uma vez que seus interesses de intervenção tendem a ser canalizados para o setor industrial e não para o agrícola. Aparentemente, a regulamentação multilateral do comércio reflete a preponderância de interesses de países desenvolvidos. Por um lado, o ideário liberal adquiriu posição hegemônica no mundo após a dissolução da União Soviética, sendo este um dos fatores possibilitadores da própria criação da OMC e de seus instrumentos normativos ao final da Rodada Uruguai, como abordado acima. Por outro lado, o consenso estabelecido em torno do liberalismo não se refletiu em adoção integral de seus preceitos, sobretudo quando tomados em perspectiva os países desenvolvidos, que continuam a reservar-se a liberdade de intervir em setores delicados de suas economias, ao passo que a tradução normativa dos preceitos liberais parece, ironicamente, atingir de forma mais plena os países em desenvolvimento, que não foram os criadores desses preceitos.

2.3 Efeitos econômicos dos subsídios à exportação

Subsídios à exportação são definidos por Paul Krugman e Maurice Obstfeld, em termos econômicos, como pagamentos feitos a firmas ou indivíduos que enviam um bem ao

¹⁰⁸ O Grupo de Cairns, no contexto da Rodada Uruguai, tinha em sua composição os países: Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Fiji, Filipinas, Hungria, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia,

exterior (KRUGMAN; OBSTFELD, 2005, p. 147). Deve-se acrescentar que a fonte desses pagamentos é o governo. Nesse sentido, subsídio à exportação será estímulo econômico de natureza essencialmente governamental, integrando o rol dos instrumentos de política comercial dos Estados. Embora Paul Krugman e Maurice Obstfeld façam alusão a bens, não parece haver motivo relevante para excluir o termo serviços dessa definição. Outros autores fazem menção expressa ao par “bens e serviços” ao abordar a questão dos subsídios à exportação. Assim, a omissão dos autores é provavelmente circunstancial.

Se o uso dos subsídios realmente beneficia a economia do Estado que os concede é algo controverso (BALDWIN, 1990, p. 604). Uma resumida demonstração dessa discussão é colocada por Paul Krugman e Maurice Obstfeld:

[o] ponto de vista de que as vendas estrangeiras subsidiadas para os Estados Unidos são boas para os norte-americanos não é popular. Quando os governos estrangeiros são acusados por vendas subsidiadas aos Estados Unidos, a reação popular e política é apontar para essa concorrência desleal. Assim, quando um estudo do Commerce Department determinou que os governos europeus estavam subsidiando exportações de aço para os Estados Unidos, o governo norte-americano exigiu que eles elevassem seus preços. O modelo geral indica-nos que, quando os governos estrangeiros subsidiam as exportações para os Estados Unidos, a resposta adequada do ponto de vista nacional seria enviar-lhes uma nota de agradecimento!

É claro que isso nunca acontece, principalmente por causa dos efeitos dos subsídios estrangeiros sobre a distribuição de renda nos Estados Unidos. Se a Europa subsidia as exportações de aço aos Estados Unidos, muitos residentes norte-americanos ganham por causa do aço mais barato, mas os trabalhadores metalúrgicos, os proprietários das ações das empresas metalúrgicas e os trabalhadores industriais em geral não estarão tão satisfeitos. (KRUGMAN; OBSTFELD, 1999, p. 115)

Ponto intrigante é acrescentado por Roberto Di Sena Júnior ao analisar as faces do protecionismo:

[o] protecionismo dos países desenvolvidos poderia ser utilizado como argumento para legitimar o soerguimento de novas barreiras comerciais pelos países em desenvolvimento. Porém, Bhagwati afirma que não se deve imitar o comportamento de alguém que sabidamente age em seu próprio prejuízo. Ele ilustra o caso afirmando que ‘se seu parceiro comercial lança pedras em seu próprio porto, isso não é razão para que você jogue pedras no seu. Isso pode até soar ‘justo’, mas é absolutamente tolo, até mesmo autodestrutivo’. (DI SENA JÚNIOR, 2003, p. 72-3)

Esse posicionamento encontra origens em Adam Smith, como se verá na subseção seguinte.

2.3.1 Adam Smith e os efeitos econômicos dos subsídios à exportação

Em capítulo dedicado aos subsídios na obra *A Riqueza das Nações*, Adam Smith adotou postura crítica quanto aos subsídios à exportação. Para ele, tais subsídios só são solicitados para os ramos do comércio que dão prejuízo (SMITH, 1983 [1776], p. 9).

O efeito dos subsídios como, aliás, de todos os demais expedientes do sistema mercantil, só pode ser o de dirigir forçosamente atividade ou comércio de um país para um canal muito menos vantajoso do que seria aquele para o qual ele se orientaria natural e espontaneamente. (1983[1776], p. 10)

Subsídios à exportação só deveriam ser mantidos para as manufaturas necessárias à defesa de um país (1983[1776], p. 21). Para o autor, subsídios à exportação voltados a outros gêneros significam, em primeiro lugar, pagamento a estrangeiros para que comprem:

Não temos condições de dar aos nossos trabalhadores um monopólio no mercado externo, como fizemos no mercado interno. Não podemos forçar os estrangeiros a comprarem suas mercadorias, como forçamos nossos patrícios no país. Não sendo isso possível, acreditou-se que o melhor expediente seria pagar aos estrangeiros para que comprassem as nossas mercadorias. É dessa forma que o sistema mercantil se propõe a enriquecer o país inteiro, e trazer dinheiro a todos os nossos bolsos, através da balança comercial. (1983[1776], p. 9)

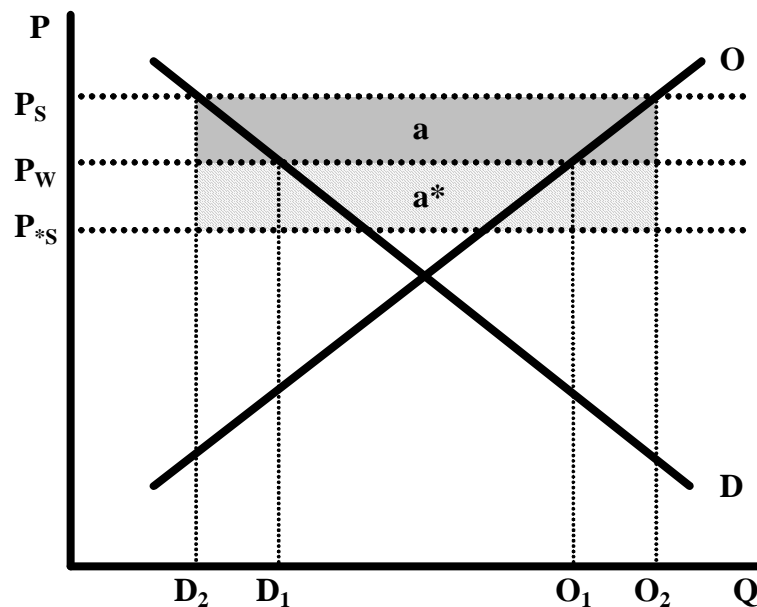
Em segundo lugar, tais subsídios resultam em imposição de taxas à população local. Esse segundo ponto é evidenciado na seguinte passagem, voltada ao exemplo do trigo, mas a partir do qual Adam Smith faz generalização:

Cumpra observar que o subsídio ao trigo, como qualquer outro subsídio à exportação, impõe duas taxas diferentes à população: primeiro, a taxa com que o povo é obrigado a contribuir para pagar o subsídio; segundo, a taxa que provém do preço aumentado da mercadoria no mercado interno, taxa essa que, pelo fato de os cereais serem comprados por todos os habitantes do país, tem que ser paga por todos os integrantes da sociedade, em se tratando dessa mercadoria específica. (1983[1776], p. 11)

Na visão de Adam Smith, trata-se, portanto, de duplo ônus para o país concedente (o pagamento aos estrangeiros, as taxas à população) para que produtores nacionais auferam bônus em particular. Em sua opinião, os subsídios à exportação não são saudáveis à economia do país (1983[1776], p. 10).

Mas qual é o mecanismo de operação do subsídio à exportação? Para os fins do presente estudo, cujo foco é a comparação de efeitos econômicos de subsídios à exportação e ajuda externa vinculada, é necessário delimitar os efeitos relevantes como objetos dessa comparação. Assim sendo, pontos principais de interesse serão a maneira pela qual a concessão de subsídios à exportação gera impactos financeiros para o governo, de um lado, e o modo como o emprego de recursos públicos incrementa as exportações, de outro.

Para maior clareza na comunicação das idéias, a abordagem de aspectos desses efeitos será acompanhada graficamente, assim como feito no primeiro capítulo. O Gráfico 2.1 (abaixo), baseado em Paul Krugman e Maurice Obstfeld (2005), reflete as afirmações de Adam Smith sobre os subsídios à exportação¹⁰⁹. No gráfico, o eixo horizontal representa a *quantidade* de determinado bem que certo país produz. Esse eixo recebe a designação Q . Um ponto lançado qualquer lançado sobre esse eixo poderá representar duas coisas distintas, mas ambas relacionadas à quantidade. Primeiro, poderá representar uma quantidade produzida ou ofertada. Segundo, poderá representar a quantidade demandada desse bem. De todo modo, quanto mais à direita estiver um ponto sobre o eixo Q , maior quantidade ele representará, enquanto um deslocamento para a esquerda significará decréscimo.



Fonte: adaptado de KRUGMAN; OBSTFELD, 2005

GRÁFICO 2.1 Efeitos econômicos de subsídios à exportação.

O eixo vertical do Gráfico 2.1 representa o preço que esse bem recebe no mercado. Ele será referido por P . Quanto mais acima estiver um ponto lançado sobre o eixo P , maior o preço. Deve-se atentar para algo: o eixo poderá indicar preços tanto para o

¹⁰⁹ As afirmações referidas são, mais especificamente, as de que os subsídios à exportação: (1) favorecem produtores; (2) favorecem consumidores estrangeiros pela diminuição dos preços para exportação; (3)

mercado interno quanto para o mercado externo. Três pontos serão relevantes para análise: (1) P_W , indicativo do preço praticado no mercado antes da aplicação de subsídios à exportação; (2) P_S , referente ao preço no mercado interno após o uso de subsídios; e (3) P_{*S} , que reflete o preço no mercado externo, também após o uso de subsídios.

Dentro da área formada pelos eixos de preço e quantidade estão situadas duas retas representativas de *oferta* e *demanda*, que expressam as idéias gerais de que, por um lado, quanto mais se paga por um bem no mercado, maior disposição haverá para a produção desse bem; e, por outro lado, quanto menor o preço de determinado bem, mais pessoas tenderão a querer comprá-lo. As retas de oferta e demanda estão respectivamente designadas por O e D .

Fixado sobre o eixo representativo dos preços está o ponto P_W , que, como já se indicou anteriormente, designa o preço do bem ou serviço antes da concessão de subsídios. É necessário notar que a fixação desse ponto, para fins do gráfico, é arbitrária: ele poderia estar mais acima ou mais abaixo no eixo dos preços¹¹⁰. É necessário observar, também, que uma linha horizontal traçada a partir do ponto P_W corta as retas de oferta e demanda, indicando, respectivamente, quanto o país produz e quanto da produção é demandado (consumido) internamente. Essas idéias de quantidade estão apontadas no Gráfico 2.1 pelos pontos O_1 e D_1 . Aqui, tem-se a primeira constatação relevante sobre esse gráfico: o país em questão produz mais do que consome, e isso revela um perfil exportador, já que o excedente de produção terá que ser dirigido ao mercado externo. Isso não quer dizer que o produto exportado em questão atinja, necessariamente, preços competitivos no mercado internacional. Mas indica, ao menos, que o país não consome tudo aquilo que produz, ou, em outros termos, que não há demanda interna suficiente para o total da produção.

Um segundo ponto para o qual se deve dirigir a atenção é P_S , indicativo do preço, no mercado interno, após o uso de subsídios à exportação pelo governo. Assim como P_W , P_S também corta as retas de oferta O e de demanda D . No entanto, as interseções por ele provocadas refletem-se no eixo da quantidade, por um lado, em maior quantidade ofertada pelos produtores (indicada pelo ponto O_2); por outro lado, em menor quantidade consumida internamente (representada por D_2). O aumento nos preços internos explica a menor quantidade demandada pelos consumidores domésticos. Mas o que explica o aumento de preços após aplicação de subsídios? A resposta reside no fato de que o subsídio à exportação,

prejudicam consumidores locais pelo aumento dos preços internos dos produtos subsidiados; e (4) representam custos para a população local em termos de maior tributação (SMITH, 1983[1776]).

¹¹⁰ Para uma variante desse gráfico, nesse sentido, vide SÖDERSTEN; REED, 1994, p. 203.

ao estimular a saída da produção para o mercado externo, provoca preferência, nos produtores, pelos preços obteníveis com a exportação. Isso gera menor abastecimento do mercado interno, e a escassez é correspondente ao aumento de preços. Esse ponto é reforçado por Adam Smith. No trecho seguinte, em que lida com subsídios à exportação de cereais, ele indica que os preços no mercado interno são elevados pelo subsídio tanto em anos de abundância quanto de escassez:

Já observei que, nos anos de abundância, o subsídio, pelo fato de gerar uma grande exportação, mantém o preço dos cereais no mercado interno acima do qual normalmente se fixaria [...]. Tanto em anos de fartura como em anos de escassez, portanto, o subsídio necessariamente tende a fazer subir o preço dos cereais em dinheiro, no mercado interno, algo mais do que aconteceria sem o subsídio. (1983[1776], p. 10-1)

Além disso, e interessantemente, como notam Paul Krugman e Maurice Obstfeld, – de maneira consistente com Adam Smith – “os exportadores exportam o bem até o ponto em que o preço doméstico excede o preço estrangeiro pelo montante do subsídio.” (KRUGMAN; OBSTFELD, 2005, p. 148) Em outros termos, eventualmente a escassez no mercado interno fará com que os preços internos, mesmo sem subsídios governamentais, sejam mais interessantes ao produtor do que os preços para exportação amparados por subsídios.

Ainda sobre os efeitos do preço P_S , deve-se observar que o aumento da oferta e retração da demanda interna por ele provocados, observáveis nos pontos O_2 e D_2 , respectivamente, geram um intervalo maior que o existente entre oferta e demanda antes da aplicação de subsídios à exportação, denotados por O_1 e D_1 , e correspondentes ao preço P_W . Esse intervalo expressa a quantidade exportada. Se ele é maior em O_2-D_2 do que em O_1-D_1 , isso significa que a concessão de subsídios à exportação gera, como efeito, o aumento da produção voltada ao mercado externo.

No mercado externo, por sua vez, há redução no preço do produto subsidiado, correspondente ao montante concedido pelo governo aos produtores. Essa redução, já indicada por Adam Smith (1983[1776], p. 9) é representada no eixo dos preços pelo ponto P^*_S . A um preço menor, consumidores no exterior demandarão mais do produto, ao passo que a produção local no país importador poderá ser desestimulada. É importante observar que a redução dos preços para exportação, representada pelo intervalo $P_W-P^*_S$, é motivada pela destinação de verbas governamentais aos produtores, em montante equivalente ao intervalo P_S-P_W . Dessa forma, o governo paga para que as exportações sejam aumentadas, e beneficia os produtores locais, em prejuízo (ao menos imediato) dos consumidores locais, que passam a

consumir menos em razão da alta de preços no mercado interno. Ao subsidiar exportações, o pagamento governamental é o que causa diminuição no preço para o consumidor estrangeiro (SMITH, 1983[1776], p. 9).

Portanto, isolando-se alguns efeitos, em respeito à delimitação proposta para o presente estudo, pode-se afirmar que ao utilizar subsídios à exportação, o governo paga a produtores locais para que orientem sua produção ao mercado externo. Esse pagamento é equivalente à área a . Isso acaba por implicar, em última análise, que o governo banque o consumo no exterior. O reflexo disto foi representado no Gráfico 2.1 pela área a^* . Embora a transferência de recursos dê-se entre governo e produtores, há impacto indireto na outra ponta, dos consumidores dos mercados importadores.

2.3.2 A condenabilidade dos subsídios à exportação sob a perspectiva liberal smithiana e sua assimilação pela regulamentação multilateral do comércio

De posse dos dados expostos acima, é possível concluir que, numa ótica liberal smithiana, a concessão de subsídios à exportação implica mais custos para o país concedente do que benefícios. Se o grupo produtor ganha com o subsídio governamental (bem como os consumidores estrangeiros), o governo perde diretamente, pelos recursos públicos dispendidos, e a população nacional perde direta e indiretamente: diretamente, pelo aumento dos preços internos do produto que recebe subsídio à exportação; indiretamente, porque os recursos públicos empregados representam, na ponta final, tributação. A distorção de mercado causada pelo subsídio à exportação não é, com base nessas premissas, benéfica ao Estado.

No entanto, a utilização de políticas de promoção de exportação como motor do desenvolvimento por parte dos denominados Tigres Asiáticos¹¹¹ coloca em xeque a afirmação de que subsídios à exportação prejudicam o país concedente:

É importante realçar o papel preponderante do Estado, já que muitos analistas, erroneamente, tendem a considerar os NICs [*Newly Industrialized Countries*] asiáticos como 'o paraíso do economista clássico', onde o liberalismo econômico do tipo *laissez faire* puro é posto em prática. De fato, o que é mais notável com relação aos NICs asiáticos é a implementação, pelo Estado, de políticas efetivas de promoção de exportações. (BRAGA; MATESCO, 1994, p. 186)

¹¹¹ A saber: Cingapura, Coreia do Sul, Malásia, Tailândia, Taiwan e Hong Kong.

Deve-se somar a essa consideração o fato de que, ainda que a análise econômica liberal smithiana afirme que subsídios à exportação tragam saldo negativo de benefícios ao país concedente, os governos continuam a procurar margens para aplicação desse expediente de intervenção econômica. Como explicar essa atitude, se sob a referida perspectiva econômica os subsídios à exportação são, na conta final, prejudiciais ao Estado?

Paul Krugman afirma que o comércio internacional parece ser encarado pelos governos como “um jogo em que se marca pontos de acordo com regras mercantilistas, em que um acréscimo nas exportações [...] é uma vitória, e um acréscimo nas importações [...] é uma derrota.”¹¹² (KRUGMAN, 1997, p. 114) Sob essa lógica, exportações podem ser estimuladas ainda que o custo total para o país seja maior¹¹³. A essa explicação acresce-se a influência de grupos de pressão de produtores, *lobbies*, sobre os governos (KRUGMAN, 1997, p. 118): porque permite melhor compreender como políticas prejudiciais à coletividade são implantadas em benefício de grupos restritos. A conversão de interesses de grupos econômicos específicos em decisões políticas, em matéria de protecionismo econômico, é também abordada por Baumann:

[n]um contexto em que os políticos atuam de modo a maximizar seus ganhos eleitorais, as pressões protecionistas têm impacto variado. O fundamental é que o processo de determinação da estrutura de proteção tem dois lados que precisam ser levados em consideração: os determinantes da atividade dos grupos de pressão e a resposta, pelo organismo governamental, à pressão desses grupos. (BAUMANN, 1994, p. 97-8)

Nota-se, considerando esses fatores, que os subsídios à exportação, embora não façam sentido em termos de benefícios sob a ótica econômica liberal smithiana, são freqüentemente instrumentos de intervenção desejados por grupos de produtores, e por isso implementados por governos. Mesmo casos em que se atribua a subsídios à exportação o sucesso no desenvolvimento econômico, como o mencionado caso dos Tigres Asiáticos, não contribuem para lhes retirar o tratamento negativo ou repressivo da regulamentação do comércio internacional no âmbito da OMC.

Porém, ainda que esse fato desafie a formulação teórica, ele não tem o efeito de retirar dos subsídios seu aspecto de distorção econômica negativamente encarada, uma vez que os países concorrentes tenderão a reclamar daquele que se desenvolva a custos de

¹¹² No original: “a game scored according to mercantilist rules, in which an increase in exports [...] is a victory, and an increase in imports [...] is a defeat.”

¹¹³ “[...] organized lobbies make political contributions to get trade policies in their favor and against the unorganized population.” (MITRA, 1999, p. 1117)

distorções mercado de origem governamental contrárias ao propósito da existência do Sistema Multilateral de Comércio. A razão disso é que o ideário liberal está genericamente materializado nas regras multilaterais do comércio, como afirma Welber Barral (BARRAL, 2002, p. 35). Embora paralelamente a isso o intento de subsidiar exportações persista – seja em razão das ações de grupos de pressão no interior dos Estados, seja em virtude de outros fatores – a regulamentação dos subsídios à exportação reflete, de fato, o ideário liberal de restrição à intervenção do Estado na economia. Com essa afirmação, quer-se significar que o modo como os Estados elaboram as normas sobre subsídios à exportação demonstra que esses subsídios são vistos como prejudiciais ao comércio internacional. Subsídios à exportação são, portanto, reprováveis no Sistema Multilateral do Comércio – ao modo de Adam Smith em *A Riqueza das Nações*.

Os elementos para compreensão dos efeitos econômicos dos subsídios à exportação foram apresentados ao longo deste capítulo. Tais elementos serão retomados no capítulo seguinte, que procura compreender o lugar do altruísmo na explicação para a ocorrência da ajuda externa bilateral vinculada nas relações internacionais.

3 AJUDA EXTERNA BILATERAL VINCULADA COMO INSTRUMENTO DE SUBSÍDIO À EXPORTAÇÃO E A QUESTÃO DO ALTRUÍSMO

Que motivações são atribuídas à ocorrência da ajuda externa enquanto fenômeno das relações internacionais? Por que surgiu? Por que permanece? Qual é o lugar do altruísmo dentre essas motivações e, especificamente, qual é seu lugar na explicação da concessão da ajuda externa bilateral vinculada, quando seus efeitos econômicos são analisados? Essas são as indagações de partida para o presente capítulo, e as seções seguintes estão organizadas de modo a privilegiar o contraste entre uma explicação altruísta ou fundada em fatores morais numa mão, e uma explicação de auto-interesse econômico, noutra.

Com o propósito de trazer elementos para resposta, a primeira seção enfoca o lugar do altruísmo como motivação para a ajuda externa. Para chegar a esse lugar – situando-o em plano mais amplo –, as variações na atribuição de motivos para a existência da ajuda externa segundo diferentes paradigmas ou visões das relações internacionais são brevemente abordadas na introdução da seção 3.1: a visão realista em muito difere da liberal; esta última conferindo ao altruísmo importância que a primeira despreza¹¹⁴. A partir disso, a subseção 3.1.1 adentra o panorama das motivações oferecidas, que busca contemplar sua ampla variedade. A seção 3.1.2 caminha em direção à visão liberal da ajuda externa, e passa pela observação de que noções de interdependência estiveram e estão associadas a argumentos altruístas, sendo por vezes concomitantemente apresentadas. Aspectos das visões de John Maynard Keynes e de Jeffrey Sachs sobre a ajuda externa são trazidas como evidência disso. A subseção 3.1.3 focaliza, então, a vertente que atribui peso central aos fatores morais na explicação da ajuda externa: a visão liberal de David Halloran Lumsdaine com seu privilégio do altruísmo e da construção da ajuda externa a partir de valores e princípios.

Tendo o altruísmo sido apresentado e situado, a seção 3.2 retoma os elementos apresentados nos capítulos anteriores e compara os efeitos econômicos da ajuda externa bilateral vinculada e dos subsídios à exportação em busca de pontos de aproximação e de distanciamento. A seção 3.3 oferece, então, uma explicação da ajuda externa bilateral vinculada em termos de seus benefícios a empresas ou setores específicos no doador, em

¹¹⁴ Por privilegiar a oposição entre realismo e liberalismo, o panorama de visões sobre a ajuda externa não contemplou a corrente neo-marxista, que enxerga na ajuda a manifestação contemporânea do colonialismo e do imperialismo, um instrumento de reprodução das relações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nesse sentido, ver RIST, 2002.

razão de seus efeitos de geração de exportações: uma explicação fundada no auto-interesse econômico. Focaliza-se, nessa seção, o ponto em que é possível responder a questão: qual é o potencial explicativo do altruísmo para essa modalidade da ajuda externa especificamente considerada?

3.1 Altruísmo como motivação para a ajuda externa

Em primeiro lugar, é necessário definir o que se entende por altruísmo. Atos de altruísmo são aqueles que intencionam o benefício de outros e implicam custo para quem os realiza (LAZARUS, 2003[1996], p. 19). O altruísmo é encarado por David Lumsdaine como o contrário do egoísmo e do auto-interesse, como generosidade (LUMSDAINE, 1993, p. 4), “um desejo não egoísta de ajudar outros”¹¹⁵ (LUMSDAINE, 1993, p. 185), que flui de preocupações éticas, morais e humanas (LUMSDAINE, 1993, p. 5).

O altruísmo estabelece tensão com o egoísmo. “De acordo com o egoísmo, as pessoas nunca agem intencionalmente para beneficiar outras exceto para obter algum benefício para si mesmas. O altruísmo é a negação do egoísmo”.¹¹⁶ (LICHTENBERG, 2008, p. 4). A expectativa de retornos ou recompensas para determinada ação afasta seu caráter altruísta (LICHTENBERG, 2008, p. 3). “O altruísmo genuíno [...] requer que uma pessoa sacrifique seus próprios interesses pela outra sem consideração de ganho pessoal.”¹¹⁷ (LICHTENBERG, 2008, p. 3) Para a visão altruísta, o atendimento ao interesse alheio é dotado de um valor intrínseco (McBRIDE; SEGLOW, 2003, p. 213).

A ajuda externa, em seu sentido amplo, é freqüentemente associada à idéia de altruísmo. A “imagem positiva da ajuda” é “firmemente estabelecida nas mentes das pessoas.” (GRONEMEYER, 2000, p. 19) Essa associação é presente no senso comum: “o sentimento positivo que rodeia o conceito ainda sobrevive na consciência das pessoas comuns.” (GRONEMEYER, 2000, p. 18)

¹¹⁵ No original: “an unselfish desire to help others”.

¹¹⁶ No original: “According to egoism, people never intentionally act to benefit others except to obtain some good for themselves. Altruism is the denial of egoism[...]”.

¹¹⁷ No original: “Genuine altruism [...] requires a person to sacrifice her own interests for another without consideration of personal gain.”

Não se trata, porém, de uma impressão existente apenas no senso comum: ela encontra lugar e fundamentação em autores que postulam uma visão liberal das relações internacionais. Segundo Jean-Philippe Theriën e Alain Noël,

para os liberais, a ajuda situa-se como uma projeção no exterior de valores e forças sociais nacionais, bem como um instrumento utilizado pelos Estados para promover a interdependência e a justiça internacional. Os liberais não enfatizam determinantes sistêmicas ou estruturais, e focalizam, ao invés, “as interações entre política interna e relações internacionais”, nas palavras de Robert Keohane e Joseph Nye.¹¹⁸ (THERIÉN; NOËL, 1995, p. 525-6)

O paradigma realista, além de afirmar a preponderância do Estado como ator no sistema internacional, enxerga a estrutura desse sistema como sendo anárquica, em decorrência da ausência de governo central, ao contrário do que ocorre no âmbito interno dos Estados. Nesse contexto anárquico, cada Estado tem como fim último a própria sobrevivência, e o meio para atingi-lo é o acúmulo de poder. Como o poder é o que importa para a sobrevivência – e os interesses são definidos em termos de poder –, a moralidade, o bem-fazer, ficam afastados da racionalidade da política internacional: a segurança militar ocupa lugar preponderante na agenda dos Estados, e a força é subjacente às interações entre eles¹¹⁹(OLIVEIRA, 2003, p. 60).

A especificidade da esfera política em relação a outras esferas como a moral, a ética ou o direito encontra origens em Maquiavel, em *O Príncipe* (2004 [1513]). A lógica do *dever ser* tem sua aplicabilidade afastada do campo político, como se observa no seguinte trecho:

Há tamanha distância entre como se vive e como se deveria viver, que aquele que trocar o que se faz por aquilo que se deveria fazer aprende antes a arruinar-se que a preservar-se; pois um homem que queira fazer em todas as coisas profissão de bondade deve arruinar-se entre tantos que não são bons. Daí ser necessário a um príncipe, se quiser manter-se, aprender a poder não ser bom e a valer-se ou não disto segundo a necessidade. (MAQUIAVEL, 2004 [1513], p. 73)

¹¹⁸ No original: “[...]for liberals, aid stands as a projection abroad of national values and social forces, as well as an instrument used by states to promote interdependence and international justice. Liberals de-emphasize systemic or structural determinants and focus instead 'on the interactions between domestic politics and international relations', in the words of Robert Keohane and Joseph Nye.”

¹¹⁹ “Para o realismo, o Estado era considerado amoral. Por isso os valores humanos não eram relevantes, primando outros valores, aqueles de segurança nacional em base militar, logo, valores da força bruta e do interesse estatal. Os indivíduos, por si, nada representavam, porque as relações entre os Estados eram assumidas como relações interestatais que, por natureza, eram fundamentalmente conflitivas pois, em virtude do jogo dos interesses estatais que representavam, estariam em constante luta pelo poder e pela paz. Sem dúvida o poder constituía o elemento fundante da política realista, o que motivou a esse paradigma dar prioridade à questão de segurança nacional, levando seus autores a conferir à política da segurança a qualidade de imagem dominante das relações entre as unidades estatais.” (OLIVEIRA, 2003, p. 60)

Nota-se não só o afastamento da moral enquanto esfera de influência sobre as decisões do príncipe, mas também a sugestão de que a guia de sua conduta é o auto-interesse (definido em termos de poder) como meio de garantia da autopreservação. Em outra passagem, Maquiavel enfatiza o raciocínio de afastamento da moralidade, introduzindo a lógica de privilégio dos resultados em face dos meios empregados. Essa lógica tem como pressuposto a ausência de governo superior aos príncipes:

[c]omo não há tribunal onde reclamar das ações de todos os homens, e principalmente dos príncipes, o que conta por fim são os resultados. Cuide pois o príncipe de vencer e manter o poder: os meios serão sempre julgados honrosos e louvados por todos, porque o vulgo está sempre voltado para as aparências e para o resultado das coisas [...]. (MAQUIAVEL, 2004 [1513], p. 85-6)

Subjacente ao realismo está o raciocínio de que o comportamento dos Estados é determinado pela estrutura anárquica do sistema internacional. Há condicionamento comportamental: as relações são, em última instância – e como em Maquiavel –, relações de poder, relações de força, não havendo espaço para a moralidade como molde da atuação do Estado nessa estrutura:

O estudo da política internacional pressupõe a ausência de um sistema de governo, assim como o estudo da política doméstica pressupõe a existência de tal sistema.[...] Enquanto na política doméstica a luta pelo poder é governada e circunscrita pelo molde das leis e instituições, na política internacional a lei e as instituições são governadas e circunscritas pela luta pelo poder. De fato, esta é a justificativa para chamar a política internacional de “política do poder” por excelência. (WIGHT, 1985, p. 83)

Ao contrário do realismo, que afirma a separação entre as duas esferas (política interna - política internacional) e dota a política internacional de uma lógica própria e determinada por fatores da estrutura de poder no cenário internacional¹²⁰, o liberalismo afirma que as forças e relações da política interna são capazes de afetar a política exterior dos Estados e, por consequência, as relações internacionais (THERIÉN; NOËL, 1995, p. 546). O indivíduo – seus valores e princípios – conforma não só a política interna como a internacional, até mesmo porque as duas são inseparáveis. Há ênfase do peso das instituições, valores e princípios sobre a condução da política em geral. A existência da ajuda externa é explicada não pela racionalidade do auto-interesse e da busca de poder, como faria o realismo,

¹²⁰ Gilmar Antonio Bedin resume os elementos comuns às concepções realistas como: (1) apresentação da separação entre a política interna da política externa; (2) afirmação da busca do poder e o uso da força como comportamentos estatais; (3) visão da configuração do sistema internacional como estrutura anárquica e conflitiva; (4) postulação do estatocentrismo nas relações internacionais; e (5) a concepção dos Estados como atores racionais, capazes de calcular os custos e benefícios de suas ações (BEDIN, 2006, p. 509-11).

mas pelo reflexo de valores, princípios e instituições presentes na órbita interna e que são projetados na atuação dos Estados no cenário internacional.

Essa visão explica o surgimento da ajuda externa como uma consequência do *welfare state*: os programas de ajuda seriam a sublimação internacional das mesmas preocupações domésticas de construção do Estado de bem-estar social. Assim, os valores e princípios individuais projetados na esfera internacional seriam não apenas de conteúdo altruísta, mas carregariam consigo considerações de interdependência social. Embora seja discutível se algo pode ser motivado ao mesmo tempo por interdependência e altruísmo (já que na interdependência a preocupação final não é com o *outro*, mas consigo mesmo – o outro é mediatizado), permanece o fato de que essas explicações são freqüentemente apresentadas de maneira conjunta por autores com visão liberal das relações internacionais. Há traços sugestivos dessa conjunção em Keynes (KEYNES, 2002[1919]), e Jeffrey Sachs (SACHS, 2005) recupera essa linha de pensamento. Lumsdaine também adota essa linha explicativa, mas diferentemente dos outros autores relega as considerações de auto-interesse a um plano absolutamente subsidiário na formulação de sua explicação para a existência da ajuda externa.

No fundo, a obra de Lumsdaine, *Moral Vision in International Politics* (LUMSDAINE, 1993), traz uma visão humanista da ajuda externa: coloca o homem, e não a estrutura de poder, como medida das políticas adotadas¹²¹. Suas explicações para o surgimento da ajuda alocam extrema importância aos ideais fundantes do *welfare state* e diminuem o peso do cenário conflituoso da Guerra Fria: ainda que esta última seja concomitante ao início dos programas de ajuda externa.

Para chegar a abordar a obra de Lumsdaine, é necessário situá-la no cenário maior das motivações oferecidas para a existência da ajuda externa nas relações internacionais. Estas são das mais variadas ordens. O panorama iniciado na subseção 3.1.1 concentra-se nas explicações fundadas em auto-interesse, em oposição ao altruísmo e outros fatores morais. Explicações que enfoquem a interdependência, misturando-a com altruísmo, também fazem

¹²¹ “Compreendendo tanto doutrinas como atitudes, o humanismo traduz significativa abrangência antropocêntrica – o homem como centro e medida do mundo – difundindo-se em diversos níveis do conhecimento” (OLIVEIRA, 2006, p. 156). Ainda nesse sentido: “O fenômeno do humanismo – manifestando-se por meio de princípios e atitudes de perspectivas antropocêntricas – considera o homem como centro e medida do universo e o universo como a reunião de experiências e valores humanos em domínios da lógica e da ética. No primeiro caso, *ou da lógica*, reúne-se um conjunto de doutrinas ocupadas em analisar a função e eficácia das ações humanas; no segundo caso, *ou da ética*, agrupa-se um complexo de doutrinas concentradas em analisar o homem como criador dos valores morais, operados a partir das realidades históricas, econômicas, sociais, culturais e psicológicas, as quais dirigem sua própria existência na ordenação do mundo.” (OLIVEIRA, 2006, p. 36)

parte desse panorama, mas foram reservadas à subseção 3.1.2, por constituírem meio-caminho em direção a uma visão mais propriamente liberal, como a de Lumsdaine. Esta é abordada na subseção 3.1.3.

3.1.1 Panorama de motivações para a ajuda externa

Recorda-se, de início, que a perspectiva realista de Hans Morgenthau (1962) e de Lloyd Black (1968) já foram abordadas no capítulo 1. Ambos concebem a ajuda como auto-interesse, embora em certo ponto Black afirme que a ajuda humanitária flui de valores imanescentes ao povo norte-americano, sendo este um desvio de sua visão estratégica do restante da ajuda: ela atende a interesses militares, políticos e econômicos (BLACK, 1968).

Morgenthau analisa os tipos de ajuda segundo suas funções. Afirma que toda ajuda tem função política: até mesmo, no final das contas, a ajuda humanitária. Há ajuda para manutenção do *status quo* – manutenção de regimes inviáveis no poder (*subsistence foreign aid*); ajuda que funciona como propina; ajuda para obter prestígio; ajuda militar e ajuda para o desenvolvimento econômico. Porém, esta última exerce, na realidade, a função de propina ou de ajuda para obtenção de prestígio¹²² (MORGENTHAU, 1962, p. 307). Isto porque Morgenthau nega o ponto de partida da ajuda para o desenvolvimento econômico: que ela seja de fato capaz de contribuir para o desenvolvimento¹²³.

[...] a mente popular tem estabelecido relações entre a infusão de capital e tecnologia em sociedades primitivas e seu desenvolvimento econômico, entre desenvolvimento econômico e estabilidade social, entre estabilidade social e instituições democráticas, entre instituições democráticas e uma política externa pacífica. Por mais atraentes e reconfortantes que essas correlações possam soar aos ouvidos americanos, elas não são sustentadas nem pelas experiências que temos tido com nossas políticas de ajuda externa nem pela experiência histórica geral.¹²⁴ (MORGENTHAU, 1962, p. 304-5)

¹²² “Such aid, intended for economic development, actually performs the function either of a bribe or of prestige aid.” (MORGENTHAU, 1962, p. 307)

¹²³ No mesmo sentido: “Não é certo que [a ajuda] promova realmente o crescimento econômico; não se tem registrado uma verdadeira correlação entre as somas de ajuda externa e as taxas de crescimento.” (WESSON, 1978, p. 298) Mais adiante, ainda nesta subseção, serão abordados estudos empíricos dedicados à questão da correlação entre ajuda externa e crescimento econômico.

¹²⁴ No original: “[...] the popular mind has established correlations between the infusion of capital and technology into a primitive society and its economic development, between economic development and social stability, between social stability and democratic institutions, between democratic institutions and a peaceful foreign policy. However attractive and reassuring these correlations may sound to American ears, they are borne out neither by the experiences we have had with our policies of foreign aid nor by general historic experience.” (MORGENTHAU, 1962, p. 304-5)

Outros autores enveredam pelo mesmo caminho. Robert Wendzel afirma que “[p]ara muitos americanos, o objetivo do crescimento econômico tem um certo conteúdo ético. Supõe-se que todos os seres humanos fazem jus a um determinado padrão mínimo de vida, com aqueles mais afortunados tendo a obrigação de fazer com que isso aconteça.” (WENDZEL, 1985, p. 172) Entretanto, “a assistência é provida com base no próprio interesse.” (WENDZEL, 1985, p. 175) Da concessão da ajuda, espera-se gratidão (WENDZEL, 1985, p. 174).

É o conceito de que eu lhe ajudo e em retribuição espero que você me seja simpático e que continue a agir como desejo e, caso não esteja ocorrendo isso, que modifique suas atitudes. Isto tem sido e continua sendo o principal objetivo dos programas de ajuda. (WENDZEL, 1985, p. 174)

Em sentido semelhante, David Baldwin sugere que a ajuda externa funciona como forma de intervenção, compreendida em sentido amplo para abarcar também a idéia de exercício de influência (BALDWIN, 1969, p. 425-6). A ajuda, afirma ele, tem a capacidade de gerar comprometimento¹²⁵ (BALDWIN, 1969, p. 430), funcionando, entre outras coisas, para “encorajar países em desenvolvimento a serem mais hospitaleiros a investidores privados estrangeiros”¹²⁶ (BALDWIN, 1969, p. 429) e para influenciar ou compelir reformas econômicas (BALDWIN, 1969, p. 436). O autor conclui que todas as modalidades da ajuda podem servir, e serviram, como mecanismo de intervenção (BALDWIN, 1969, p. 445). Além disso, afirma, à moda realista, que os “doadores da ajuda são motivados pelo auto-interesse, que por sua vez é usualmente equiparado ao desejo de adquirir poder.” (BALDWIN, 1969, p. 427)

Quando o conceito de ajuda externa foi ressignificado para possuir a mesma amplitude que AOD¹²⁷, seu propósito passou a estar vinculado à idéia de gerar

¹²⁵ Correlações positivas entre padrões de votação dos Estados Unidos e dos receptores de sua ajuda externa na Assembléia Geral da ONU são relatadas em um estudo, que aplica os mesmos procedimentos aos outros membros do G7 e alcança resultados semelhantes (DREHER; NUNNENKAMP; THIELE, 2006). Isso reforça a idéia de que da concessão da ajuda externa resulte formas de comprometimento por parte do receptor, fator que sugere o exercício de influência por parte do doador. Esse comprometimento pode até mesmo vir a ser explicitamente cobrado por parte do doador: “Some of the major donors – particularly the United States – have been using bilateral aid more openly as an instrument of foreign policy. The 50% cut, announced in December 1983, in United States economic aid to Zimbabwe as a result of that country's abstention in the UN Security Council vote on the shooting down of a Korean airliner, is only one recent example of this trend.” (MAIZELS; NISSANKE, 1984, p. 892)

¹²⁶ No original: “[...]encourage developing states to be more hospitable to private foreign investors.”

¹²⁷ O assunto do afunilamento conceitual da ajuda externa foi abordado no capítulo 1, seção 1.2.

desenvolvimento econômico no país que a recebe¹²⁸. Peter Boone, em estudo empírico no qual analisa dados de AOD concedida pelos membros da OCDE entre 1971 e 1990 a 96 países receptores, afirma: “descobri que para todos os países não houve correlação significativa entre ajuda e crescimento.”¹²⁹ (BOONE, 1995, p. 4) O estudo, além disso, constata não haver impacto significativo da ajuda sobre melhoras nos índices de mortalidade infantil, de escolaridade primária ou de expectativa de vida (BOONE, 1995, p. 4). Esta constatação leva o autor a ponderar que a ajuda beneficia uma elite política e aumenta os gastos públicos, mas não atinge os setores pobres da população (BOONE, 1995, p. 22). O balanço que Boone faz em muito se assemelha ao de Morgenthau (reproduzido acima): “[a]pesar da crença popular de que a ajuda é motivada principalmente para assistir os pobres, evidências substanciais indicam interesses políticos, estratégicos e de bem-estar dos países doadores como as forças guiadoras por detrás dos programas de ajuda.”¹³⁰ (BOONE, 1995, p. 17)

Além de Boone, diversos outros estudos empíricos colocam em questão a correlação entre ajuda e crescimento econômico. Craig Burnside e David Dollar, analisando dados para o período de 1970 e 1993, afirmam que a ajuda apenas gera crescimento econômico na presença de políticas propícias a esse crescimento. Na ausência dessas “boas” políticas, a “ajuda não é efetiva no país receptor típico.”¹³¹ (BURNSIDE; DOLLAR, 2000, p. 864). Esse estudo foi posteriormente criticado por um outro, que tendo expandido a análise para o período de 1970 a 1997, rejeitou a hipótese de Burnside e Dollar e afirmou ser ela sensível à escolha do intervalo de análise (EASTERLY; LEVINE; ROODMAN, 2004).

Raghuram Rajan e Arvind Subramanian pesquisaram dados referentes a 77 países receptores para o período de 1960 a 2000, e a 83 receptores para o período de 1980 a 2000. Com base no cruzamento desses dados, os autores afirmam: “encontramos pouca evidência robusta de uma relação positiva (ou negativa) entre a entrada de fluxos de ajuda em um país e seu crescimento econômico. Tampouco encontramos evidências de que a ajuda funcione

¹²⁸ Nesse sentido, “the underlying assumption of the development aid literature has almost invariably been that aid is given by donors for the purpose of promoting development.” (MAIZELS; NISSANKE, 1984, p. 879).

¹²⁹ No original: “I found that in all countries there was no significant correlation between aid and growth.”

¹³⁰ No original: “Despite the popular belief that aid is primarily motivated to assist the poor, substantial evidence points to political, strategic and welfare interests of donor countries as the driving force behind aid programs.”

¹³¹ No original: “[...] aid is not effective in the typical recipient country.”

melhor com políticas melhores”¹³² (RAJAN; SUBRAMANIAN, 2005, p. 1). Esta última constatação contraria os resultados de Burnside e Dollar. Os autores afirmam, ainda, que suas conclusões são robustas mesmo diante de alterações nos intervalos de tempo, tamanho da amostra e de modalidades da ajuda (RAJAN; SUBRAMANIAN, 2005, p. 18).

Robert Packenham entrevistou 54 funcionários da *Agency for International Development* (AID) dos Estados Unidos entre novembro de 1962 e janeiro de 1963, e observou que as mais diversas motivações são oferecidas para a concessão da ajuda; motivações humanitárias e de auto-interesse são freqüentemente misturadas. Mas chegou à conclusão de que esses funcionários “nunca justificam suas decisões exclusivamente de acordo com o princípio do humanitarismo.”¹³³ (PACKENHAM, 1966, p. 219).

O objetivo e justificativa *sine qua non* para a ajuda é de que ela seja um instrumento da política externa e justificada em termos do interesse nacional. Se outros objetivos e justificativas puderem ser adicionados, tanto melhor: se não puderem, a decisão de prosseguir virá de qualquer modo.¹³⁴ (PACKENHAM, 1966, p. 218)

Observa-se que muitas das motivações oferecidas na bibliografia sobre a ajuda externa orbitam em torno da idéia de auto-interesse. Há também, em grande parte, rejeição do objetivo declarado para a ajuda: o desenvolvimento, entendido como crescimento econômico. Nem tudo na bibliografia sobre ajuda externa é, porém, auto-interesse ou negação do potencial desenvolvimentista da ajuda. O panorama de motivações oferecidas para a ajuda externa é continuado na subseção seguinte, com explicações que misturam noções de interdependência com considerações morais de conteúdo altruísta, como em Keynes e Jeffrey Sachs, e que acreditam que a ajuda possa contribuir positivamente para a economia daqueles que a recebem.

3.1.2 Concomitância entre interdependência e altruísmo em Keynes e Sachs

É evidente que a teoria da interdependência ainda não havia recebido sua formulação sistematizada por Robert Keohane e Joseph Nye quando John Maynard Keynes

¹³² No original: “[...] we find little robust evidence of a positive (or negative) relationship between aid inflows into a country and its economic growth. We also find no evidence that aid works better in better policy”.

¹³³ No original: “AID officials never justify their decisions solely according to the principle of humanitarianism.”

¹³⁴ No original: “The *sine qua non* goal and justification of aid is that it be an instrument of foreign policy and justified in terms of the national interest. If other goals and justifications can be added, all the better: if they cannot, the decision to go ahead is forthcoming anyway.”

comentou o Tratado de Versalhes em *As Conseqüências Econômicas da Paz*. O fato de que a teoria ainda não tinha tomado forma em 1919 não significa, porém, que noções de interdependência não pudessem estar presentes em um texto publicado nessa época. A teoria não existia, mas Keynes já trazia elementos de percepção da interdependência econômica – e mesmo de segurança – entre os países ao apresentar suas propostas de ajuda externa (em sentido amplo) – abatimento de dívida externa e concessão de empréstimos internacionais – como medidas necessárias no pós-Primeira Guerra Mundial.

Colocada de maneira simples, a interdependência ocorre quando atores estão em relação de dependência mútua (KEOHANE; NYE, 1988 [1977], p. 22). Os atores são afetados de maneiras diferentes pelo comportamento dos demais em determinadas áreas de interconexão. Isso porque têm sensibilidades diferentes. Um país importador de petróleo é mais sensível a oscilações em seu preço do que um país auto-suficiente. O comportamento de um ator, ou um determinado evento, pode afetar os demais atores em aspectos sensíveis. Por exemplo, uma decisão da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de reduzir a produção trará majoração se todas as outras condições forem mantidas iguais. Essa majoração será recebida de diferentes maneiras pelos demais atores, porque os custos para adoção de políticas alternativas, voltadas a contornar o problema criado, são variáveis segundo as características particulares de cada ator. Alguns atores são mais vulneráveis que outros em determinados aspectos¹³⁵. Quanto maior a vulnerabilidade de um ator num determinado tema, maiores os custos de adaptação ao comportamento dos demais atores. Além disso, a manipulação das vulnerabilidades implica riscos, porque conduz ao surgimento de contra-estratégias por parte dos demais atores (KEOHANE; NYE, 1988 [1977], p. 31). Onde há custos nas interações entre os atores, há interdependência. As decisões tomadas passam a levar em conta seus custos – os efeitos recíprocos das interações¹³⁶. Quanto menores os custos para um determinado ator (quanto menor sua vulnerabilidade), maior o poder desse ator no contexto da relação de interdependência. Assim, as dependências mútuas que

¹³⁵ “La vulnerabilidad puede definirse como la desventaja de un actor que continúa experimentando costos impuestos por acontecimientos externos aún después de haber modificado las políticas.” (KEOHANE; NYE, 1988 [1977], p. 28)

¹³⁶ Nesse sentido, “há interdependência entre dois ou mais atores quando as decisões e atuações de cada um ficarão condicionadas, em seus resultados, de forma fundamental, às decisões e atuações dos demais atores internacionais. Assim, a relação de reciprocidade importa na possibilidade de que cada ator venha a influenciar de modo significativo nos efeitos decorrentes dessas relações. Outro requisito importante desse tipo de interdependência opera nas diferenças de funções e desigualdade de poderes entre os atores, culminando na assimetria de relações interdependentes.” (OLIVEIRA, 2003, p. 93)

configuram a situação de interdependência não se pressupõem simétricas (KEOHANE; NYE, 1988 [1977], p. 22).

A noção de interconexão entre países está presente em discursos justificadores da ajuda externa. John Maynard Keynes e Jeffrey Sachs são dois autores que utilizam as vulnerabilidades à deterioração econômica alheia como parte da fundamentação para ajuda externa. Essa deterioração é um custo a ser evitado, ao passo que a melhora da condição econômica alheia representa benefícios mútuos. Há, assim, a noção de interdependência em Keynes – anterior à sistematização da teoria por Robert Keohane e Joseph Nye –, e a sua presença subjacente em Sachs, que, embora não faça referência a ela expressamente, deixa-a transparecer em seu texto e vincula suas idéias às do próprio Keynes. Num autor como no outro, há um senso de interdependência econômica, um temor de que a degradação econômica gere quebra da segurança, e, ao mesmo tempo, a postulação de argumentos morais.

Além disso, a noção de interdependência está relacionada de outra forma com as motivações para a ajuda externa. Noções de interdependência doméstica, ou de interconexão dos destinos das diferentes classes no âmbito de uma sociedade, embasaram o surgimento do *welfare state*, que, segundo autores como Jean-Philippe Theriën, Alain Noël e David Lumsdaine, projetou-se no cenário internacional e deu corpo aos programas de ajuda externa a partir do final da década de 1940. A análise da proposta que Keynes formula de auxílio aos derrotados na Primeira Guerra Mundial torna-se, assim, duplamente importante¹³⁷ para o entendimento das motivações subjacentes ao surgimento e permanência do fenômeno da ajuda externa nas relações internacionais.

3.1.2.1 Keynes e a interdependência na base da proposta de ajuda no Pós-Primeira Guerra Mundial

Um dos autores mais influentes para a conformação do *welfare state* foi John Maynard Keynes. Em *As Consequências Econômicas da Paz* (2002[1919]), faz não somente a proposta de abandono do *laissez-faire* absoluto na economia de reconstrução da Europa no pós-Primeira Guerra Mundial, como também a de que empréstimos fossem concedidos e

¹³⁷ Primeiro, por implicar, em si, uma proposta de ajuda externa. Segundo, porque as noções de interdependência na base do *welfare state* são utilizadas para explicar o surgimento dos programas de ajuda por David Lumsdaine, retirando o foco da Guerra Fria.

dividas perdoadas à Alemanha derrotada: formas de ajuda internacional. Como essa proposta de ajuda à Alemanha é justificada em sua obra?

A proposta situa-se na contramão da Paz de Versalhes, que Keynes rotula de Paz de Cartago. Enxergando a complexidade das interconexões da economia européia, afirmava que a Alemanha era o motor econômico da Europa Central: a prosperidade dos demais países do continente dependia dela:

O sistema econômico do continente dependia principalmente da Alemanha como base central de apoio, da sua prosperidade e iniciativa. [...] Todos os Estados Europeus, exceto aqueles situados a Oeste da Alemanha, tinham mais de uma quarta parte do seu comércio exterior dirigida para aquele país. [...] A Alemanha não só comerciava com esses países como supria uma grande parte do capital necessário para o desenvolvimento de alguns deles. (KEYNES, 2002 [1919], p. 10-11)

Trata-se de uma percepção da interdependência econômica européia. A Europa continental era vulnerável à deterioração econômica alemã. Esta interdependência não é afirmada por Keynes nestes termos: é o todo de sua obra que valida a afirmação. As críticas que Keynes formula aos resultados da Conferência de Versalhes são oriundas da falha por parte dos envolvidos na Conferência em perceber essa interdependência: preferiram adotar o caminho de punir a Alemanha derrotada e de buscar assegurar que ela não se tornasse novamente uma ameaça:

As preocupações da Conferência, boas e más, se relacionavam com fronteiras e nacionalidades, com o equilíbrio de poder, a expansão imperialista, o futuro enfraquecimento de um inimigo forte e perigoso, com a vingança e a transferência pelos vitoriosos de uma carga financeira insuportável para os ombros dos vencidos. (KEYNES, 2002 [1919], p. 37)

Longe de remediar os fatores de instabilidade presentes após a Guerra, de adotar política de reconstrução e reabilitação econômica, o tratado de paz foi confeccionado de modo a minar as bases da economia alemã: o comércio ultramarino, os investimentos no exterior, a extração de carvão e ferro, o sistema de transportes e o sistema aduaneiro.

O efeito cumulativo é retirar da Alemanha tudo que ela possui fora de suas novas fronteiras, criadas pelo Tratado. Melhor dito, é habilitar os aliados a retirar-lhe esses recursos, à sua vontade, uma tarefa que ainda não foi executada. Seus investimentos ultramarinos são tomados, suas vinculações terminadas e o mesmo processo de extirpação é aplicado aos territórios dos seus antigos aliados, e dos seus vizinhos terrestres imediatos. (KEYNES, 2002 [1919], p. 52)

O balanço é o de que “as cláusulas econômicas do Tratado são abrangentes e pouco se esqueceu que pudesse empobrecer a Alemanha no presente ou obstruir seu futuro desenvolvimento.” (KEYNES, 2002 [1919], p. 75) Deve-se somar a isto a imposição de reparações, que Keynes calculava superior à capacidade de pagamento alemã. Seu

diagnóstico, pelo contrário, era o de que a Alemanha precisava de investimentos. A transferência de recursos para os aliados ia de encontro a tal necessidade:

O Tratado de Paz não contém qualquer disposição orientada para a reabilitação econômica da Europa – nada que transforme as Potências Centrais derrotadas em bons vizinhos, nada que permita dar estabilidade aos novos Estados europeus, nada para salvar a Rússia; não promove de nenhuma forma um pacto de solidariedade econômica entre os próprios aliados. (KEYNES, 2002 [1919], p. 158)

Keynes passa, então, a avaliar a economia européia no pós-guerra. Segundo ele, os meios de subsistência antes existentes estavam comprometidos:

Antes da guerra essa população se sustentava, com uma margem estreita de excedentes, por meio de uma organização delicada e de intensa complexidade, tendo como fundamentos o carvão, o ferro, o sistema de transporte e um suprimento contínuo de alimentos e matérias-primas trazidos do exterior. (KEYNES, 2002 [1919], p. 158)

No pós-guerra, tudo isso estava em xeque, não só pelo Tratado, mas pela situação monetária degradada. Em especial, pela inflação, que representava obstáculo à reinstalação do “ciclo perpétuo de produção”, posto que atrapalhava investimentos, aquisição de matérias-primas e venda da produção no exterior (KEYNES, 2002 [1919], p. 168).

Todas essas influências se combinam não só para impedir a Europa de gerar imediatamente um fluxo de exportações que pague as mercadorias que ela necessita importar mas prejudicam o seu crédito para conseguir o capital de trabalho necessário para restabelecer o círculo de intercâmbio. Além disso, afastam ainda mais a economia de uma situação de equilíbrio e favorecem a continuação das condições atuais, em lugar de uma recuperação. (KEYNES, 2002 [1919], p. 171-2)

Entre as soluções apontadas por Keynes para esse cenário, encontrava-se a de empréstimo internacional à Alemanha e o perdão de dívidas. “Será difícil para a Europa reiniciar sua produção sem uma medida temporária de assistência externa.” (KEYNES, 2002 [1919], p. 196) Com o empréstimo, especificamente, “a Europa se equiparia com um mínimo de recursos líquidos para realimentar suas esperanças, para renovar sua organização econômica e fazer com que sua grande riqueza intrínseca funcionasse em benefício dos seus trabalhadores.” (KEYNES, 2002 [1919], p. 200)

Ao formular essa proposta, Keynes demonstra que não carrega para o cenário do pós-guerra o ressentimento com o inimigo, relativo ao período anterior: as más condições econômicas resultantes do conflito e a situação precária dos países rendidos – mas sobretudo da Alemanha – são vistas como essencialmente prejudiciais à própria economia britânica e européia, de modo geral. Considerações de ordem humanitária – considerações morais – estão, sim, presentes no texto de Keynes, como quando critica a política de imposição de reparações:

A política de reduzir a Alemanha à servidão por toda uma geração, de degradar a vida de milhões de seres humanos, de privar de felicidade uma nação inteira devia ser odiosa e repulsiva – mesmo se fosse possível, ainda que nos fizesse enriquecer, mesmo que não semeasse a decadência na vida civilizada da Europa. (KEYNES, 2002 [1919], p. 155)

Todavia, as considerações morais não constituem a linha principal de argumentação utilizada por Keynes. O próprio fraseado do trecho acima demonstra isso: o argumento principal é o de que a redução da Alemanha semeará “a decadência na vida civilizada da Europa”. O argumento subsidiário é o de que reduzir a Alemanha e gerar privação a uma nação inteira é odioso e repulsivo. Essa hierarquia é definida pelo uso da expressão “mesmo que”. Não se trata de interpretação pontual desse trecho: a base de sua argumentação, por toda a obra, é constituída pelo alerta aos impactos econômicos para a Europa, que adviriam da permanência da situação degradada da Alemanha. Ainda assim, é inegável que tanto considerações de interdependência quanto morais estão presentes nas justificativas de Keynes para a necessidade de ajudar a Alemanha no cenário imediatamente posterior à Primeira Guerra Mundial.

Observa-se que a noção de complexidade nas relações econômicas internacionais está presente no pensamento de Keynes, que enxergava os Estados como entidades economicamente interdependentes. A prosperidade é encarada como condicionada ao bem-estar dos parceiros comerciais. A visão keynesiana das relações internacionais implica colocar as motivações e objetivos de ordem econômica no centro da preocupação dos tomadores de decisão, embora contemple, simultaneamente, fatores de ordem moral.

3.1.2.2 Sachs e a interdependência entre os motivos para aumentar o volume da ajuda externa

Jeffrey Sachs associa sua própria maneira de enxergar a ajuda externa à racionalidade de Keynes, que toma por referência:

Os planejadores do pós-[segunda] guerra conheciam bem a experiência desastrosa posterior à Primeira Guerra Mundial, quando, como Keynes previra, as dívidas de guerra e as reivindicações de reparações de guerra dos aliados enredaram nações credoras e devedoras numa prolongada crise política e financeira que contribuiu para a Grande Depressão e, indiretamente, para a ascensão do fascismo. [...] Faríamos muito bem se imitássemos essa sabedoria hoje. (SACHS, 2005, p. 323)

O grande problema da ajuda externa, para Jeffrey Sachs, é que esta não foi e não é concedida em volume suficiente para livrar os países mais pobres da armadilha da pobreza e

com isso permitir que ponham os pés nos primeiros degraus da escada do desenvolvimento (SACHS, 2005, p. 102-3). Entre as motivações pelas quais o mundo desenvolvido deva ajudar aos países menos favorecidos e tornar real o compromisso de doar 0,7% do PNB encontra-se a interdependência econômica, que por sua vez é refletida em uma interdependência de segurança.

Nesse sentido, para fundamentar a necessidade de mais ajuda, Sachs utiliza argumentos que incorporam a noção de interdependência e de existência de vulnerabilidades na interconexão entre países: de um lado, “[e]liminar a pobreza em escala global é uma responsabilidade global que trará benefícios globais” (SACHS, 2005, p. 372); de outro lado, “[e]xistem provas concretas das fortes ligações entre miséria e ameaças à segurança nacional.” (SACHS, 2005, 376). Sachs defende que a luta contra o terrorismo tem duas frentes: uma militar e outra econômica¹³⁸, que envolve o desenvolvimento de regiões desestabilizadas (SACHS, 2005, p. 279). Nota-se, assim, que seu raciocínio é semelhante ao de Keynes: os países estão economicamente interligados tanto no sentido de que o bem-estar alheio impulsiona o próprio bem-estar, quanto no sentido de que a deterioração das condições econômicas alheias pode significar ameaças à própria segurança. Além disso, há um terceiro ponto de aproximação: Sachs postula que a ajuda externa deva ser concedida porque é a coisa moralmente certa a fazer. Assim como Keynes, mistura o auto-interesse com argumentos morais. Diferentemente dele, porém, afirma especificamente que altruísmo e auto-interesse não são coisas incompatíveis. Keynes não toca o problema dessa compatibilidade.

A pobreza no exterior pode, com efeito, nos ferir em casa, e fez isso várias vezes. Para responder à questão formulada no início do capítulo, sim, os países agem ocasionalmente por altruísmo, ajudando outras nações a enfrentar seus desafios econômicos e sociais básicos. De fato, fizeram isso durante gerações, como aconteceu com o magnífico Plano Marshall. Há muito tempo os estrategistas de política externa reconheceram que atos de altruísmo – acabar com o tráfico de escravos, apoiar países em sua independência de impérios, estender a assistência à reconstrução e ao desenvolvimento, oferecer auxílio humanitário depois de desastres naturais – são também atos de interesse próprio esclarecido. Esse interesse próprio não desmerece tais atos de generosidade. Afinal, os preceitos morais são regras de comportamento que estabelecem uma base para a cooperação e a reciprocidade das quais a civilização depende. (SACHS, 2005, p. 376)

Além da interdependência e do altruísmo como sustentáculos da ajuda externa, Sachs afirma que esta deve ser concedida porque tem baixo custo relativo quando seus benefícios são considerados. Esse é um argumento econômico de relação custo-benefício,

¹³⁸ “[O] terrorismo tem causas complexas e variadas e não pode ser combatido apenas por meios militares. Para combatê-lo, precisaremos lutar também contra a pobreza e a privação. Uma abordagem puramente militar está fadada ao fracasso.” (SACHS, 2005, p. 254)

mas que desemboca em outro argumento de ordem moral – “o esforço exigido dos ricos é tão insignificante que fazer menos que isso é declarar descaradamente a uma grande parte do mundo: 'Vocês não valem nada'”(SACHS, 2005, p. 331-2) – que por sua vez retorna a um argumento de interdependência – “[p]ortanto, não deveríamos nos surpreender se em anos posteriores os ricos colherem as tempestades dessa sementeira impiedosa” (SACHS, 2005, p. 332) –, o argumento de bem-estar relacionado à segurança.

Enquanto a visão realista despreza o lugar do altruísmo na explicação da ajuda externa e encara suas motivações como relacionadas à estrutura de poder do cenário internacional – razão pela qual a ajuda externa é vista como meio de persecução de poder e atendimento dos interesses nacionais –, Keynes e Sachs conciliam uma visão da ajuda externa como ferramenta estratégica para atender necessidades criadas pelas relações de interdependência em que os países se encontram, de um lado, com considerações morais – altruísmo – de outro lado. Prosseguindo nesse caminho, chega-se ao ponto em que a afirmação do lugar do altruísmo não é mais acessória, mas central. Para David Lumsdaine, a principal explicação para a ocorrência da ajuda externa precisa passar pelos princípios e valores humanos projetados nas relações internacionais. O auto-interesse ou fatores de ordem estratégica não são excluídos, mas relegados ao plano subsidiário. Está-se caminhando, ao longo da seção 3.1, da ponta mais realista para a ponta mais liberal do panorama de visões sobre a ajuda externa.

3.1.3 O lugar do altruísmo na visão moral de David Lumsdaine

A obra de Lumsdaine tem como eixo central a afirmação de que os Estados orientam-se por considerações de ordem ética ou moral para a concessão de ajuda externa: considerações humanitárias ou altruístas. Essa visão moral inclui diversos elementos:

uma maior consciência dos problemas das pessoas em países pobres e maior compreensão de suas perspectivas; o desenvolvimento de compaixão por aqueles em necessidade e conhecimento de seu sofrimento; a crença de que é possível elevar os padrões de vida no exterior; e o sentimento de uma obrigação de assistir pessoas menos afortunadas no exterior não importando os benefícios para o próprio país.¹³⁹ (LUMSDAINE, 1993, p. 290)

¹³⁹ No original: “[...]a greater awareness of the problems of people in poor countries and greater understanding of their perspectives; development of compassion for those in need and knowledge of their suffering; belief that it was possible to help raise standards of living abroad; and a felt obligation to assist the less fortunate people abroad irrespective of the benefits to one's own country.”

O foco da explicação para a ocorrência e permanência da ajuda externa nas relações internacionais está nestes fatores éticos e morais. Noções de interdependência são alocadas a um plano secundário:

O apoio à ajuda foi uma resposta à pobreza mundial que emergiu principalmente de preocupações éticas e humanas e, secundariamente, da crença de que a paz e a prosperidade a longo prazo só era possível em uma ordem internacional generosa e justa em que todos pudessem prosperar.¹⁴⁰ (LUMSDAINE, 1993, p. 3)

Fatores mais evidentes de auto-interesse, como motivações estratégicas, comerciais ou coloniais, perdem poder explicativo nesse modo de enxergar a ajuda externa:

É claro que a ajuda não é completamente pura: qualquer programa que envolva meio trilhão de dólares, um grupo de países doadores, muitas agências internacionais e 120 países receptores ao longo de meio século envolverá influências mistas. Cerca de um terço de toda a ajuda serviu principalmente aos interesses comerciais, coloniais ou estratégicos dos doadores. No entanto, a maior parte da ajuda foi baseada no humanitarismo dos doadores e em sua percepção do mundo como uma comunidade interdependente.¹⁴¹ (LUMSDAINE, 1993, p. 4)

O próprio Lumsdaine, no entanto, faz ressalva quanto à afirmação de que um terço da ajuda é explicado por fatores de auto-interesse: “[q]ualquer estimativa assim é um palpite, é claro.”¹⁴² (LUMSDAINE, 1993, p. 301)

De acordo com esta visão, a ajuda externa não pode ser explicada somente em termos dos interesses políticos e econômicos dos doadores (fatores de auto-interesse), embora estes desempenhem algum papel. A explicação satisfatória precisa conferir lugar central¹⁴³ à influência de fatores éticos e morais – dentre eles o altruísmo – sobre os doadores da ajuda (LUMSDAINE, 1993, p. 283). O surgimento da ajuda externa no pós-Segunda Guerra Mundial (novo, amplo e importante aspecto das relações internacionais) foi moldado por fortes convicções humanitárias (LUMSDAINE, 1993, p. 29). Nesse sentido, afirma:

O princípio de que os abastados devem usar sua riqueza para ajudar aqueles em situação de grave pobreza além das fronteiras internacionais – um princípio humanitário claramente oposto ao primado dos fortes para seu próprio benefício – veio a governar as maiores transações financeiras entre nações ricas e pobres de

¹⁴⁰ No original: "Support for aid was a response to world poverty which arose mainly from ethical and humane concern and, secondarily, from the belief that long-term peace and prosperity was possible only in a generous and just international order where all could prosper."

¹⁴¹ No original: "Of course, aid was not completely pure: any program involving half a trillion dollars, a score of donor countries, many international agencies, and 120 recipient countries over half a century will involve mixed influences. As much as a third of aid mainly served donors' commercial, colonial or strategic goals. However, most foreign aid was based on donors' humanitarianism and their perception of the world as an interdependent community."

¹⁴² No original: "Any such estimate is a guess, of course."

¹⁴³ "Over a period of forty years, developed countries provided foreign aid mainly because of their belief that they had a humane responsibility to do so." (LUMSDAINE, 1993, p. 283)

maneira consistente e crescente, por um período de mais de quarenta anos.¹⁴⁴ (LUMSDAINE, 1993, p. 6)

A principal implicação desse raciocínio é a ruptura com características que o paradigma realista atribui à política internacional: sobretudo sua amoralidade¹⁴⁵ e a preponderância da política do poder, que implica ação segundo o auto-interesse dos Estados – auto-interesse este definido em termos de aquisição de poder e preservação da segurança nacional¹⁴⁶. Segundo Lumsdaine, muitos pressupõem que tudo em política é questão de auto-interesse calculado, ou que a distribuição do poder baste para determinar as características da política internacional. O autor critica esse engessamento da conduta dos Estados, ou esse determinismo comportamental. “Apesar das falhas sempre presentes do caráter humano e das pressões do sistema internacional, às vezes é possível que princípios morais e o sentimento humano de companheirismo tenham efeito consistente sobre a política externa.”¹⁴⁷ (LUMSDAINE, 1993, p. 283). Para ele, a explicação realista, moldada em termos de política de poder, é muito simplificada (LUMSDAINE, 1993, p. 8).

Lumsdaine reconhece que o realismo não nega que Estados possam aderir a regimes, fazer acordos ou engajar-se em comportamentos cooperativos. Mas essas ocorrências são interpretadas pelos realistas como motivadas pelo favorecimento dos próprios interesses dos Estados individualmente considerados; ou seja, sem fugir da política de poder (LUMSDAINE, 1993, p. 13). Mesmo quando comportamentos cooperativos são considerados, há reforço da lógica determinada pela estrutura do sistema internacional, em que unidades funcionalmente semelhantes competem em cenário anárquico (LUMSDAINE, 1993, p. 16). A cooperação é frívola para a visão realista. Subjacente a ela está a real razão para o comportamento cooperativo: o auto-interesse, medido em termos de poder.

Essa simplicidade determinista do paradigma realista é contestada por David Lumsdaine pela sugestão de que a natureza humana é complexa. Lumsdaine projeta a esfera

¹⁴⁴ No original: “The principle that the affluent should use their wealth to help those in dire poverty across international boundaries – a humanitarian principle clearly opposed to the rule of the strong for their own benefit – came to govern the largest financial transactions between rich nations and poor consistently and increasingly, over a period of more than forty years.”

¹⁴⁵ “Realism entails an ‘exclusion of morality from politics’ [...]. International politics is and should remain an autonomous sphere, immune from ordinary moral considerations and governed by objective laws.” (LUMSDAINE, 1993, p. 8)

¹⁴⁶ “National security and acquisition of power are the only appropriate norms for a country’s international conduct.” (LUMSDAINE, 1993, p. 8)

¹⁴⁷ No original: “Despite the ever-present flaws of human character and the pressures of the international system, it is sometimes possible for moral principle and human fellow-feeling to have a consistent effect on foreign policy.”

individual no cenário internacional: as duas coisas estão conectadas. A “visão moral molda a política internacional. O modo como os Estados agem reflete os valores e princípios que eles sustentam.”¹⁴⁸ (LUMSDAINE, 1993, p. 284) Para ele, a natureza humana não tem apenas seu lado sombrio. Há sentimentos de compaixão e de repúdio à injustiça, que também têm sua força. Os seres humanos são uma mistura que contempla tanto o auto-interesse quanto o idealismo e a possibilidade de ocasionar destruição desmotivadamente (LUMSDAINE, 1993, p. 9). Essas características projetam-se na maneira de agir dos Estados.

Em geral, os princípios e a convicção que os povos e estadistas têm estão entre os principais determinantes de sua política externa, porque não há um caminho único, obviamente melhor, unicamente racional para o Estado que possa ser calculado independentemente de crenças gerais sobre o caráter do sistema internacional.¹⁴⁹ (LUMSDAINE, 1993, p. 288)

Essa afirmação não implica que Lumsdaine negue a importância da estrutura do sistema internacional. Mas há rejeição da idéia de que esta estrutura determine inescapavelmente a maneira como se comportam os Estados. As atitudes não são regidas sempre e indiferentemente pela lógica da auto-ajuda, do auto-interesse, das relações de força: enfim, pela política de poder.

Os valores centrais envolvidos na ajuda externa – preocupação com o bem-estar e empoderamento dos pobres e com a solidariedade humana para além das fronteiras nacionais – são a antítese direta de qualquer idéia de que o poder e o auto-interesse devam governar as relações internacionais.¹⁵⁰ (LUMSDAINE, 1993, p. 291)

As estruturas têm peso, mas não implicam determinismo absoluto; há margem de discrição para a atuação dos Estados baseada em princípios morais e em projetos para a construção do mundo desejado (LUMSDAINE, 1993, p. 15).

Nota-se que Lumsdaine nega tanto o afastamento da moral em relação à política quanto o isolamento da política internacional, em sua lógica, com relação à política interna. Essas esferas interagem: a moral com a política, de um lado, e a política interna com a política internacional, de outro.

[A]uto-interesses nacionais emergem de um processo social de escolha e de auto-definição cujo caráter e objetivos são influenciados pelos valores básicos e

¹⁴⁸ No original: “[...] moral vision shapes international politics. How states act often reflects the values and principles they hold.”

¹⁴⁹ No original: “[...] in general the principles and conviction which peoples and statesmen have are among the main determinants of their foreign policy, because there is no single, obviously best, uniquely rational course of action for a state which can be calculated independent of general beliefs about the character of the international system.”

¹⁵⁰ No original: “The central values involved in foreign aid – concern for the welfare and empowerment of the poor and for human solidarity across national borders – are the direct antithesis of any idea that power and self-interest must govern international relations.”

concepções de vida de um povo. Portanto, posições e práticas políticas da vida política interna podem afetar sistematicamente a política internacional. Partidos e países que diferem na política interna diferirão previsivelmente em política internacional. Suas escolhas serão influenciadas por seus perfis moral e político, ou por sua desatenção a questões éticas, e não simplesmente pela implementação técnica de algum interesse nacional inevitável, estruturalmente determinado. Elas são escolhas pelas quais as pessoas são moralmente responsáveis.¹⁵¹ (LUMSDAINE, 1993, p. 21)

Na interação entre essas esferas encontra-se a chave para a compreensão do raciocínio de Lumsdaine. A política externa dos Estados é influenciada por sua política interna. Em democracias representativas, a escolha dos partidos e dos representantes espelha convicções dos representados. Há margem, portanto, para que considerações morais reflitam-se na escolha dos governantes, afetando a maneira como estes conduzem a política externa. A conjunção de políticas externas conforma a política internacional.

Políticas nacionais individualmente consideradas e o sistema internacional refletem escolhas morais, boas e ruins, que são vinculadas a diferentes perfis e interpretações sobre o que seja a política internacional. Isso porque a política internacional não é um reino aparte, totalmente governado por suas próprias leis e, particularmente, por considerações de poder e de interesses nacionais objetivos.¹⁵² (LUMSDAINE, 1993, p. 62)

A mesma linha de raciocínio é, aliás, adotada por Jean-Philippe Theriën e Alain Noël em uma série de estudos: as relações internacionais são influenciadas pela política externa dos Estados, que por sua vez são fruto da política no âmbito interno. Partindo dessa linha, Theriën e Noël enfatizam a disputa partidária na busca por explicações para a ajuda externa em seus artigos: os partidos mediatizam valores e princípios individuais e moldam com eles a política externa das democracias representativas avançadas – logo os princípios e valores individuais têm, no final das contas, lugar na explicação dos fenômenos das relações internacionais (THERIÉN; NOËL, 1995; THERIÉN; NOËL, 2000; THERIÉN, 2002). Todos esses estudos fazem referência à obra de Lumsdaine.

¹⁵¹ No original: “national self-interests emerge from a social process of choice and self-definition whose character and objectives are influenced by people’s basic values and views of life. Therefore, political assumptions and practices of domestic political life may systematically affect international politics. Parties and countries that differ in domestic politics will differ predictably in international politics. Their choices will be influenced by their moral and political outlooks, or by their inattention to ethical questions, and not simply by the technical implementation of some inevitable, structurally determined national interest. They are choices for which people are morally responsible.”

¹⁵² No original: “Individual national policies and the international system reflect moral choices, good and bad, which are bound up with differing outlooks and interpretations of what international politics is about. For international politics is not some realm apart, wholly governed by its own laws and, in particular, by considerations of power and of objective national interests.”

Deve-se ressaltar, no entanto, que Lumsdaine não concebe a interação entre política interna e internacional como uma via de mão única. A influência da última sobre a primeira também é possível:

Valores e princípios com os quais as pessoas interpretam a política internacional não são adquiridos apenas da vida em seu próprio país; também somos influenciados por sermos membros da sociedade mundial. Uma consciência de sociedade internacional desempenhou um papel na sustentação e modificação dos programas de ajuda externa e do regime da ajuda externa.¹⁵³ (LUMSDAINE, 1993, p. 289)

Para Lumsdaine, “esforços para construir um mundo melhor podem causar mudanças significativas na política internacional: visão, esperança, comprometimento, convicção às vezes fazem uma grande diferença.”¹⁵⁴ (LUMSDAINE, 1993, p. 3) De acordo com ele, as concepções morais afetam a política internacional de três maneiras:

por meio da transferência sistemática de concepções domésticas de justiça para a vida internacional; por meio do diálogo social e moral que constitui a sociedade internacional; e por meio de significados normativos implícitos aos regimes ou práticas internacionais como a ajuda externa, significados que moldam a evolução corrente dessas práticas.¹⁵⁵ (LUMSDAINE, 1993, p. 5)

O surgimento da ajuda externa, argumenta, foi o resultado da operação de todas essas maneiras.

(1)[...] as atitudes em relação à pobreza contidas no desenvolvimento do Estado de bem-estar social pavimentaram o caminho para a assistência econômica aos países menos desenvolvidos. (2) As interações com outros Estados e de cidadãos com outros povos por todo o mundo também influenciaram as políticas de ajuda dos países. A consciência popular crescente acerca da pobreza no exterior e os números crescentes de profissionais treinados para trabalhar com problemas de crescimento econômico afetaram a ajuda. O fato de que os países europeus receberam eles mesmos ajuda do Plano Marshall ajudou a superar a relutância inicial contra fornecer ajuda externa aos países menos desenvolvidos. O exemplo dado pelos países desenvolvidos de vanguarda e os pleitos de países menos desenvolvidos em fóruns internacionais também ajudou a criar uma crença de que os países desenvolvidos tinham uma obrigação moral de fornecer ajuda. (3) O princípio de ajudar aqueles em grande necessidade, implícito à própria idéia da ajuda externa, levou à modificação constante das práticas de ajuda, focalizando-as mais nas

¹⁵³ No original: "Values and principles with which people interpret international politics are not acquired only from life within their own country; we are influenced by our membership in world society as well. An awareness of international society played a role in sustaining and modifying foreign aid programs, and a foreign aid regime."

¹⁵⁴ No original: "[...] efforts to build a better world can effect significant change in international politics: vision, hope, commitment, conviction sometimes make a big difference".

¹⁵⁵ No original: "[...]through the systematic transfer of domestic political conceptions of justice to international life; through social and moral dialogue that constitutes international society; and through normative meanings implicit in international regimes or practices such as foreign aid, meanings which shape the ongoing evolution of those practices."

necessidades dos pobres e movendo-a para longe dos interesses do doador.¹⁵⁶ (LUMSDAINE, 1993, p. 5)

A partir dessas considerações que negam a operação das premissas realistas na explicação da ocorrência da ajuda externa e trazem elementos para configuração de uma visão moral, Lumsdaine passa a expor seu trabalho de pesquisa empírica que sustenta essa visão. Suas constatações são resumidas da seguinte maneira:

Muitas linhas convergentes de evidências demonstram que a ajuda externa econômica não pode ser explicada com base nos interesses políticos e econômicos dos Estados doadores, e que preocupações humanitárias nos países doadores formaram a principal base de apoio à ajuda. A mesma conclusão emerge quer se examine onde os países doadores gastaram seu dinheiro, quais países contribuíram com muita ajuda, quais grupos e políticos apoiaram a ajuda, o que o público pensou, como a ajuda começou, ou como ela mudou ao longo do tempo.¹⁵⁷ (LUMSDAINE, 1993, p. 3)

Esses dados serão analisados nas subseções a seguir.

3.1.3.1 Correlações entre ajuda e comércio, ajuda e pobreza

Para sustentar a afirmação de que o modo como os países doadores gastaram seu dinheiro revela preocupações humanitárias e não de auto-interesse, Lumsdaine analisa principalmente as relações entre ajuda externa e comércio, de um lado, e ajuda externa e renda *per capita* dos receptores, de outro. Seu argumento com relação a este ponto é o seguinte:

Embora seja muito importante reconhecer os objetivos econômicos e políticos para os quais se utilizou a ajuda, estes correspondem a uma minoria do orçamento da ajuda externa. Além disso, há evidência positiva de que os padrões de gastos com a ajuda são aqueles que seriam esperados se gastos com a ajuda procurassem promover o desenvolvimento econômico do Terceiro Mundo. Os padrões de gastos com a ajuda são consistentes com a hipótese de que uma maioria substancial da ajuda foi principalmente motivada por preocupações com a pobreza do receptor; os

¹⁵⁶ No original: "(1)[...] the attitudes toward poverty in the development of the social welfare state paved the way for economic assistance to less developed countries. (2) Interactions with other states and of citizens with other people worldwide also influenced countries' aid policies. Growing popular awareness of poverty overseas, and the increasing numbers of professionals trained to work on problems of economic growth, affected aid. The fact that European countries had themselves received Marshall Plan aid helped overcome their initial reluctance to provide foreign aid to LDCs. The example of leading developed countries and the claims of LDCs in international forums also helped create a belief that developed countries had a moral obligation to provide aid. (3) The principle of help to those in great need implicit in the very idea of foreign aid led to steady modification of aid practices, which focused them more on the needs of the poor and moved them away from donor interest."

¹⁵⁷ No original: "Many converging lines of evidence show that economic foreign aid cannot be explained on the basis of donor states' political and economic interests, and that humanitarian concern in the donor countries formed the main basis of support for aid. The same conclusion emerges whether one examines where donor countries spent their money, what countries contributed a lot of aid, which groups and politicians supported aid, what the public thought, how aid started, or how it changed over time."

padrões dificilmente são explicáveis a não ser por preocupações genuínas do doador com pobreza e desenvolvimento.¹⁵⁸ (LUMSDAINE, 1993, p. 74)

A primeira análise feita por Lumsdaine para comprovar isso é a de sobrepor os dez principais parceiros comerciais em desenvolvimento dos países do DAC-OCDE com os dez países para os quais mais ajuda foi fornecida. A tabela resultante foi reproduzida no Apêndice C a essa dissertação (vide Tabela C.1). Há pouca sobreposição entre as listas: cerca de dois ou três receptores por doador, na média, eram ao mesmo tempo grandes parceiros comerciais e grandes receptores de ajuda. Lumsdaine interpreta esses dados no sentido de que os principais parceiros comerciais em desenvolvimento raramente estavam entre as prioridades da ajuda fornecida por um doador (LUMSDAINE, 1993, p. 75).

A segunda análise, ainda no campo das relações entre ajuda e comércio, faz regressões utilizando, de um lado, a ajuda, e de outro, as importações e exportações dos países da OCDE¹⁵⁹. As correlações entre ajuda e comércio são fracas (LUMSDAINE, 1993, p. 78), como se pode ver por meio da Tabela C.2, do Apêndice. São ainda mais fracas depois que o tamanho da população do receptor é pesado na equação (vide Tabela C.3). A influência do tamanho da população na diminuição da correlação entre ajuda e comércio é explicada por Lumsdaine: “quando se controla pelo fato de que um país grande como Bangladesh tem mais comércio e ajuda substanciais por causa de seu tamanho do que as Ilhas Maldivas, as correlações são próximas de zero ou mesmo negativas.”¹⁶⁰(LUMSDAINE, 1993, p. 39)

A terceira análise diz respeito a doadores individualmente considerados ao longo de um período de tempo. Alguns doadores apresentam correlações significativas. A argumentação de Lumsdaine, no entanto, é de que estas correlações são decrescentes ao longo do tempo, e que a forma como a ajuda mudou demonstra não ser ela motivada por auto-interesse. A Austrália, a Bélgica, a França e o Japão apresentaram fortes índices de

¹⁵⁸ No original: "While it is very important to recognize the economic and political objectives that aid was used to secure, these account for a minority of foreign aid funding. Moreover, there is positive evidence that the patterns of aid spending are those which would be expected if aid funding sought to promote Third World economic development. The patterns of aid spending are consistent with the hypothesis that a substantial majority of aid was largely motivated by concerns with recipient poverty; the patterns are hard to account for apart from genuine donor concern for poverty and development."

¹⁵⁹ Numa análise de regressão estatística, é possível medir a força da correlação entre duas variáveis quantitativas, por meio do indicador *R*. Valores positivos de *R* correspondem a correlações positivas. Valores negativos, a correlações negativas. Quanto mais o valor de *R* se aproxima de 1 (negativo ou positivo), mais forte é a correlação. Quanto mais permanece perto de zero, menos intensa é (BARBETTA, 2006, p. 254-8). Esta é a chave de interpretação para a Tabela C.2 do Apêndice C.

¹⁶⁰ No original: "[...] when one controls for the fact that a large country like Bangladesh has more substantial trade and aid because of its size than does the Maldive Islands, the correlations are near zero or even negative."

correlação entre ajuda e exportações, mesmo controlando pelo tamanho da população do receptor da ajuda, no período 1968-73. No último período analisado, de 1984-88, não há correlações expressivas entre exportações e ajuda, e apenas a Bélgica e o Japão apresentam correlações entre ajuda e importações (LUMSDAINE, 1993, p. 81). Os dados sobre correlação entre ajuda e comércio, sem controle para o tamanho do receptor, encontram-se na Tabela C.4. Os dados controlados encontram-se na Tabela C.5.

Por fim, Lumsdaine faz a análise dos dados que cruzam concessão de ajuda e pobreza do receptor, medida por sua renda *per capita*. “A ajuda dirigiu-se, preponderantemente, e crescentemente, àqueles países onde as pessoas mais pobres viviam, e onde muitas delas viviam.”¹⁶¹ (LUMSDAINE, 1993, p. 94). Ao fazer o cruzamento entre os volumes de ajuda bilateral e multilateral fornecida pelos doadores da OCDE, de um lado, e a renda dos receptores, de outro, utilizando dados que vão de 1981 a 1988, Lumsdaine observa que uma porcentagem maior da ajuda, tanto multilateral quanto bilateral, foi canalizada para os países mais pobres ao longo do tempo (LUMSDAINE, 1993, p. 95). Uma adaptação desses dados encontra-se na Tabela C.6. Análise semelhante está contida na Tabela C.7, embora com dados que consideram individualmente os países doadores. A ajuda fornecida pela Áustria, a Austrália e a Nova Zelândia é pouco sensível à pobreza, enquanto a da Dinamarca, Noruega e Suécia é altamente sensível (LUMSDAINE, 1993, p. 97).

Lumsdaine reconhece, porém, que há casos que não podem ser explicados por esse padrão, e nos quais predominou o auto-interesse ou uma função estratégica para a ajuda. Os fluxos da ajuda norte-americana para Israel e Egito foram muito expressivos, e são evidentemente melhor explicados em razão de alianças estratégicas no Oriente Médio do que por correlações com pobreza, sobretudo no caso de Israel (LUMSDAINE, 1993, p. 82). A Alemanha Ocidental apenas concedia ajuda a países que não reconhecessem a Alemanha Oriental, estabelecendo uma vinculação política para a ajuda (LUMSDAINE, 1993, p. 74). A França e o Reino Unido tendem a canalizar a maior parte da ajuda para ex-colônias (LUMSDAINE, 1993, p. 100). Grande parte da ajuda japonesa pode ser explicada por seus objetivos comerciais nos países receptores (LUMSDAINE, 1993, p. 93). No entanto, esses casos são vistos por Lumsdaine como exceções à regra, que não invalidam a afirmação genérica de que a pobreza foi um atrativo crescente para a ajuda, e que o comércio não foi motivação para a concessão de ajuda.

Restaria saber quantas exceções à regra seriam necessárias para que ela deixasse de ser regra, e viesse a ser ela mesma a exceção. As análises de Lumsdaine parecem explicar bem o comportamento de países nórdicos, mas são muito excepcionadas nos demais casos.

3.1.3.2 Correlações entre investimentos sociais domésticos e ajuda externa

Parte da argumentação utilizada por David Lumsdaine para sustentar as motivações da ajuda em termos de valores e princípios está na associação entre gastos domésticos e programas de ajuda externa.

[S]e a ajuda surgiu principalmente de um comprometimento humano com o desenvolvimento econômico do Terceiro Mundo, os doadores que demonstraram maior comprometimento com o desenvolvimento do Terceiro Mundo e com a eliminação da pobreza e da desigualdade devem ter apoiado a ajuda mais fortemente.¹⁶² (LUMSDAINE, 1993, p. 104)

O argumento é essencialmente da projeção de valores e princípios da política interna para a política internacional. Os Estados com políticas mais intensivas de bem-estar social deveriam ser também aqueles com programas mais intensivos de ajuda externa.

A proposta de Lumsdaine para medir esse grau de afinidade envolve a análise dos valores de ajuda externa concedidos pelos doadores da OCDE (individualmente considerados) nos anos de 1982 e 1983, comparados ao volume de investimentos sociais domésticos para o mesmo período. Os dois tipos de dados são apresentados em termos de percentuais do PNB. A partir disso, Lumsdaine constrói uma tabela que agrupa os países segundo a proporção dos recursos governamentais destinados às duas áreas. Há dois grandes grupos: os países que mais gastaram internamente também gastaram mais externamente. São sobretudo os países nórdicos. Os países que menos gastaram internamente também foram os que menos gastaram externamente (como percentuais de seus respectivos PNBs). Esse grupo, além de Áustria, Japão, Nova Zelândia e Suíça, inclui também os Estados Unidos e o Reino Unido. Há, também, dois grupos pequenos de países que destinaram mais a uma área do que a outra.

Os doadores com forte influência social-democrática, altos gastos sociais domésticos, e mais contribuições voluntárias dos cidadãos ao desenvolvimento no exterior [...] tenderam a ter os programas de ajuda mais fortes. A maior parte destes

¹⁶¹ No original: "Aid went preponderantly, and increasingly, to those countries where the poorest people lived, and where a lot of them lived."

¹⁶² No original: "[...] if aid arose mainly from a humane commitment to Third World economic development, donors that showed the most commitment to Third World development and to elimination of poverty and inequality should have supported aid most strongly."

– os Países Baixos, Noruega, Suécia e Dinamarca – é de países com poucos interesses políticos no exterior que lhes sejam atualmente importantes ou que figurem em seus programas de ajuda, e têm pouca ou nenhuma possibilidade de construir algum.¹⁶³ (LUMSDAINE, 1993, p. 135)

Os dados utilizados por Lumsdaine encontram-se adaptados na Tabela C.7.

3.1.3.3 Associação entre opinião pública doméstica e motivações para a ajuda

Lumsdaine argumenta que os países com pouco apoio interno para a ajuda foram doadores menos expressivos do que aqueles com alto suporte. Atribui isso a uma relação entre as motivações para a ajuda correntes na opinião pública e incorporadas pelos líderes e partidos. Baseado em dados de pesquisas de opinião pública entre 1977 e 1983 em vários lugares do mundo, o autor afirma que, num plano geral:

Houve forte consenso de que a ajuda deve servir a objetivos humanitários e que as razões corretas para fornecer a ajuda eram as morais. Fortes apoiadores da ajuda quase invariavelmente expressaram uma forte base moral para seu apoio, e sua intenção de que a ajuda fosse direcionada aos pobres e divorciada dos objetivos nacionais estratégicos ou econômicos foi muito mais pronunciada do que entre aqueles que favoreciam menos a ajuda. A maior parte das pessoas entendeu que a ajuda deveria ir para países que precisavam de ajuda e utilizavam-na bem: houve pouco apoio, na Europa em geral, à idéia de direcionar a ajuda a países que fossem econômica ou estrategicamente significativos para o doador. A maior parte das pessoas entendeu que o melhor motivo para dar ajuda era humanitário – por causa de necessidade, porque os países pobres precisavam de ajuda para se erguer, ou “porque temos tanto” – e o mais forte indicador isolado do apoio à ajuda, contabilizando sozinho por 37% da variação, foi a concordância com o enunciado “é nosso dever moral ajudar” países pobres. Em um estudo, aqueles que expressaram valores egocêntricos na vida pessoal foram bem menos inclinados a apoiar a ajuda. Além do mais, aqueles poucos que entenderam que a ajuda deveria ser dada não por razões humanas, mas por motivos estratégicos, não queriam realmente que nenhuma ajuda fosse concedida, de qualquer modo; essas pessoas tendiam a ser a favor de cortes ou reduções na ajuda. Os mais fortes apoiadores da ajuda foram particularmente fortes na oposição ao uso da ajuda para promoção de interesses nacionais específicos.¹⁶⁴ (LUMSDAINE, 1993, p. 138-9)

¹⁶³ No original: "Those donors with strong social democratic influence, high social spending at home, and more citizen voluntary contributions to overseas development [...] have tended to have the strongest aid programs. Most of these – the Netherlands, Norway, Sweden, Denmark – are countries with few overseas political interests that are of current importance to them or that figure in their aid programs, and have little or no possibility of building any."

¹⁶⁴ No original: "There was strong consensus that aid should serve humanitarian goals and that the right reasons for giving aid were the moral ones. Strong supporters of aid almost invariably expressed a strong moral basis for their support, and their intention that aid be directed to the poor and that it be divorced from national strategic or economic goals was much more pronounced than among those less in favor of aid. Most people felt aid should go to countries that needed aid and used it well: there was little support, in Europe at any rate, for the idea of directing aid toward countries which were of economic or strategic significance for the donor. Most people felt the best motive for giving aid was a humanitarian one – because of need, because poor countries needed help to get on their feet, or 'because we have so much' –

Quando casos específicos são considerados, Lumsdaine faz agrupamentos: o apoio público foi mais forte nos países europeus com programas de ajuda também fortes, sobretudo os nórdicos. Foi intermediário no Reino Unido, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, e mais baixo em países como Áustria e Estados Unidos (LUMSDAINE, 1993, p. 142). Isso explicaria tanto menores alocações do PNB para programas de ajuda externa nestes últimos países, quanto maior nível de auto-interesse envolvido em seus programas. Trata-se aqui, mais uma vez, da lógica de projeção dos valores e princípios da política interna nas relações internacionais.

3.1.3.4 Origem e motivações da ajuda externa

A explicação oferecida por Lumsdaine para o início dos programas de ajuda externa não se prende ao contexto da Guerra Fria. As implicações estratégicas do Plano Marshall, como um antecedente da ajuda, não são enfatizadas. Quanto ao discurso de Quatro Pontos de Harry Truman, em 1949, Lumsdaine argumenta que “refletiu internacionalismo e humanitarismo estendido para além das fronteiras nacionais, consciência da pobreza mundial, e apoio ao bem-estar social”¹⁶⁵ (LUMSDAINE, 1993, p. 47). Não se enfatizam intenções voltadas à política de contenção.

A origem da ajuda, ao invés de motivações geopolíticas de um cenário conflituoso de Guerra Fria, é retrçada por ele aos mesmos princípios e valores que teriam ocasionado o surgimento do *welfare state*. A ajuda externa é, assim, a projeção dos programas domésticos de intervenção estatal para o bem-estar social na esfera da política internacional (LUMSDAINE, 1993, p. 27). “A idéia da assistência internacional foi criada por fortes postuladores de medidas de bem-estar social doméstico, e somente foi possível após haver

and the strongest single predictor of support for aid, itself accounting for 37% of the variance, was agreement with the proposition 'it is our moral duty to help' poor countries. In one study, those who expressed egocentric values in personal life were far less prone to support aid. Moreover, those few who felt that aid should be given not for humane reasons but for strategic reasons did not really want aid to be given, anyhow; such people tended to be for cutting or decreasing aid. The strongest supporters of aid were particularly strong in opposing the use of aid for the advancement of particularistic national interests.”
¹⁶⁵ No original: “[...] reflected internationalism and humanitarianism extending across national boundaries, awareness of world poverty, and support for social welfare”.

amplo consenso de que o governo devesse assistir os pobres na sociedade doméstica.”¹⁶⁶ (LUMSDAINE, 1993, p. 24)

A mesma linha de argumentação é adotada por Jean-Philippe Theriën e Alain Noël, que atribuem a valores e princípios de conteúdo humanitário, solidário e igualitário¹⁶⁷, em primeiro lugar, a conformação do *welfare state* na esfera doméstica e, em segundo lugar – como consequência do primeiro – a criação dos programas de ajuda externa nas relações internacionais a partir do final da década de 1940¹⁶⁸ (THERIÉN; NOËL, 1995).

É necessário ressaltar, no entanto, que esses autores não afirmam que os valores e princípios humanitários, éticos e solidários foram os únicos responsáveis pelo surgimento do *welfare state*. A lista de valores e princípios inclui preocupações com justiça e paz internacionais. Preocupações de que o bem-estar econômico alheio é necessário para se evitar novas guerras (LUMSDAINE, 1993, p. 195). Em outros termos, considerações de interdependência social interna estiveram nas bases do *welfare state*, e considerações de interdependência internacional estiveram nas bases para o surgimento dos programas de ajuda externa (LUMSDAINE, 1993, p. 201).

Convicções sobre justiça internacional e crença em uma ordem internacional amplamente participatória como base para a paz e a prosperidade foram pares dos acontecimentos morais e intelectuais na sociedade e política domésticas, e ambos juntos prepararam o caminho para os programas internacionais de assistência ao desenvolvimento.¹⁶⁹ (LUMSDAINE, 1993, p. 183).

Observa-se que essa linha de argumentação é coerente com a proposta de projeção da política interna nas relações internacionais. O ponto problemático é, no entanto, o menosprezo ao contexto da Guerra Fria. A própria proximidade cronológica do início da Guerra Fria e da ajuda externa é sugestiva de que as duas coisas guardam alguma relação entre si. Como Lumsdaine não busca respostas na estruturação do poder, mas na projeção de valores e princípios individuais na esfera internacional, sua opção foi por retratar as origens da ajuda externa ao surgimento do *welfare state*.

¹⁶⁶ No original: “The idea of international assistance was originated by strong advocates of domestic welfare measures, and was possible only after there was widespread consensus that the government ought to assist poor people in domestic society.”

¹⁶⁷ “[...] aid involves a range of policies intended to promote greater international equality.” (THERIÉN, 2002, p. 450)

¹⁶⁸ “Welfare principles institutionalized at the domestic level shape the participation of developed countries in the international aid regime.” (THERIÉN; NOËL, 1995, p. 552).

¹⁶⁹ No original: “Convictions about international justice and belief in a broadly participatory international order as the basis of peace and prosperity were counterparts of moral and intellectual developments in domestic society and politics, and both together prepared the way for international programs of development assistance.”

3.1.3.5 Transformações na ajuda externa e suas motivações

A última linha de argumentação adotada por Lumsdaine é a de que as transformações no modo como a ajuda externa manifestou-se nas relações internacionais ao longo do tempo são evidência de que suas motivações subjacentes não são auto-interessadas, mas morais, altruístas, fundadas em princípios. Basicamente, três tipos de alterações são analisadas: o grau de canalização multilateral da ajuda, o grau de vinculação da ajuda bilateral e, por fim, o elemento concessional presente nas transferências.

O movimento de desvinculação da ajuda bilateral já foi abordado nos Gráficos B.2 e B.3 (vide Apêndice B) e é consistente com os dados trazidos por Lumsdaine, embora se encontre mais atualizada. A Tabela C.8 registra a propensão a maior multilateralização da ajuda com base nos dados trazidos por Lumsdaine: cada vez mais, um maior número de doadores destinou uma maior porção de seus programas de ajuda pela via multilateral. A Tabela C.9 refere-se ao incremento da concessionalidade ao longo do tempo: ou seja, em termos simplificados, a como a ajuda consistiu cada vez mais de doações e menos de empréstimos; os empréstimos tendo cada vez mais um elemento maior de doação. Se todo o período for considerado, as taxas de juros dos empréstimos também apresentaram tendência decrescente.

Para Lumsdaine, a melhora na qualidade da ajuda concedida, conforme o passar do tempo, não pode ser explicada com base no auto-interesse dos doadores. A explicação estaria em maior sensibilidade às necessidades dos receptores. O regime da ajuda externa estaria sendo moldado ao longo do tempo, dessa maneira, por considerações morais sensíveis à pobreza alheia e voltadas ao propósito de desenvolvimento (LUMSDAINE, 1993, p. 271).

A melhoria da qualidade da ajuda ao longo do tempo, tanto no sentido de tornar-se mais sensível à pobreza (existência de correlação negativa entre volume de AOD e renda *per capita* do receptor), quanto de ser mais multilateral, menos vinculada, e mais concessional, é paradoxal. Isso porque se a ajuda está de fato ligada ao propósito de desenvolver o receptor, é curioso que sua concessão não guarde relação com o crescimento econômico, como a série de estudos empíricos apresentados na seção 3.1 evidencia: sobretudo o mais atual estudo de Rajan e Subramanian (2005). Esse paradoxo contribui para lançar dúvida sobre o discurso das motivações morais ou altruístas da ajuda externa: se ela é desenhada para gerar desenvolvimento, seria esperável que surtisse tal efeito. Como parece não surtir, pode-se sugerir que outras motivações sejam-lhe subjacentes. O objetivo dessa dissertação não é

conduzir essa discussão nessa ordem de grandeza, no entanto. Afunila-se, então, o nível de análise para as motivações da ajuda externa bilateral vinculada.

3.2 Equiparação dos efeitos econômicos da ajuda externa bilateral vinculada e dos subsídios à exportação

No capítulo 1, seção 1.3, perguntou-se: quais são os efeitos econômicos da ajuda externa bilateral vinculada? No capítulo 2, seção 2.3, fez-se a mesma pergunta quanto aos subsídios à exportação. Esses efeitos são equiparáveis? Quais são seus pontos de aproximação e de distanciamento? Das respostas a essas perguntas serão extraídos elementos para compreensão das motivações subjacentes à concessão da ajuda externa bilateral vinculada. Para os fins das seções 3.2 e 3.3, a utilização dos termos “ajuda externa bilateral vinculada” e “AOD bilateral vinculada” se dará de maneira intercambiável.

3.2.1 Aspectos relevantes para equiparação: ajuda externa bilateral vinculada

No modelo proposto no Gráfico 1.6, no capítulo 1, a concessão de ajuda externa bilateral vinculada tem como efeito final o aumento da oferta no país doador. Essa oferta excedente é o reflexo das compras do receptor, que, por efeito da vinculação da ajuda, apenas pode utilizar os recursos transferidos pelo doador no mercado do próprio doador. Como resultado, o destino da oferta excedente no doador é o exterior (receptor). Em outras palavras: a oferta excedente provocada pela concessão da ajuda externa bilateral vinculada representa exportações para o doador e importações para o receptor.

Mas o que está na origem desse processo? A transação de ajuda externa, entendida como AOD, tem caráter oficial, como o próprio nome indica. O aspecto de oficialidade pode ser traduzido na afirmação de que a ajuda é essencialmente governamental: fluxos privados estão excluídos. O processo de concessão de AOD bilateral vinculada tem sua origem, assim, no governo do país doador. Dele partem os fundos que pagarão pelo adicional de exportação gerado em sua própria economia.

Quem ganha e quem perde nessa transação? Como o Estado doador paga pela criação do excedente de exportação, é possível afirmar que a concessão de AOD bilateral vinculada represente saldo negativo para ele. Considerando que os recursos governamentais

tenham sua origem em tributação, os contribuintes do Estado doador também perdem. Além disso, estudo realizado com dados de 108 países receptores por Simeon Djankov, José Montalvo e Marta Reynal-Querol afirma que a concessão de ajuda traz efeitos negativos sobre as instituições, no sentido de estar correlacionada a déficits democráticos e aumento da corrupção (DJANKOV; MONTALVO; REYNAL-QUEROL, 2008).

Os produtores do doador ganham o equivalente à área “b”, destacada no Gráfico 1.6, que representa o adicional de exportação que não ocorreria na ausência da intervenção governamental. Considerando os limites do modelo proposto, é possível afirmar que os consumidores do país receptor também ganham, pois o maior consumo deve representar aumento em seu nível de bem-estar¹⁷⁰.

Essa última afirmação tem, todavia, limitações teóricas e empíricas. Como primeira delas, a vinculação da ajuda faz os ganhos do receptor serem menores do que diante da possibilidade de utilização dos recursos recebidos para a compra de bens e serviços em qualquer parte do mercado mundial. Um dos efeitos desse tipo de ajuda, para o Estado receptor, é o de lhe “poder negar [...] a oportunidade de adquirir seus produtos importados no mercado mais barato, ou de obter a coleção de bens mais adequada às suas necessidades de desenvolvimento.”¹⁷¹ (KENWOOD; LOUGHEED, 1994, p. 303) Perde-se eficiência. O grau dessa perda é variado nos estudos que abordam o assunto. Segundo Catrinus Jepma, a perda causada pela vinculação é da ordem de 15 a 30%, em contraste com a ajuda desvinculada (JEPMA, 1991, p. 15). Segundo Hollis Chenery, a redução no valor final da ajuda seria de 25% (CHENERY, 1991, p. 401).

A segunda limitação não se refere aos consumidores, mas ao Estado receptor considerado em seu todo, que tem sua balança comercial prejudicada¹⁷². Murray Kemp,

¹⁷⁰ Todavia, para além dos limites do modelo proposto, esse ganho pode ser ilusório, como recente estudo afirma: “A large inflow of aid does not necessarily increase welfare since there is an increase in rent-seeking activities that is costly in aggregate terms.” (DJANKOV; MONTALVO; REYNAL-QUEROL, 2008, p. 172) A razão disso é que “individuals engage in rent-seeking activities to appropriate part of the resources windfall and, by so doing, reduce the growth rate of the economy.” (DJANKOV; MONTALVO; REYNAL-QUEROL, 2008, p. 171) Logo, o ganho em bem-estar seria uma ilusão de curto prazo: no longo prazo, pode haver perdas.

¹⁷¹ No original: “tied aid, that is, loans and grants which can only be used to purchase goods in the donor country, may deny the recipient country the opportunity of buying its imports in the cheapest market or of obtaining the collection of goods most suitable for its development requirements.” No mesmo sentido, William Easterly afirma: “Tying of aid lowers its value to the recipient because it restricts choice on what products can be purchased and from whom.” (EASTERLY, 2006, p. 192)

¹⁷² Não se formula, aqui, a afirmação aparentemente correspondente: a de que o Estado doador tenha sua balança comercial privilegiada. Deve-se observar que o conceito de balança comercial é englobado pelo de balança de pagamentos (BRUM; HECK, 2005, p. 15). O adicional de exportações gerado pela atuação do

utilizando modelo econométrico, afirma que a ajuda externa vinculada pode até mesmo prejudicar seu receptor, com custos finais maiores que o montante da ajuda (KEMP, 2005, p. 317-8). No mesmo sentido, o modelo utilizado por Don Wagner sugere que, de modo geral, para cada dólar transferido em AOD bilateral vinculada, 33 centavos a mais regressam ao doador: a ajuda acaba por gerar mais exportações do doador para o receptor do que o montante inicialmente transferido (WAGNER, 2003, p. 153, 167, 171). Logo, haveria 33 centavos que representam importações adicionais por parte do receptor. A aplicação empírica de seu modelo utilizando dados sobre o Japão revelou que este obteve retorno de 20 centavos a mais por dólar doado de maneira vinculada, em média, entre 1970 e 1990 (WAGNER, 2003, p. 169).

Dessa maneira, o saldo da concessão de AOD bilateral vinculada tem como ganhadores ou beneficiários: (1) os produtores no mercado doador e, com ressalvas, (2) os consumidores no mercado receptor. Perdem: (1) o Estado doador; (2) os contribuintes no doador e (3) o Estado receptor, com sua balança comercial prejudicada e possivelmente déficits institucionais (vide Tabela 3.1, na página 127).

3.2.2 Aspectos relevantes para equiparação: subsídios à exportação

No Gráfico 2.1, apresentado no capítulo 2, os efeitos da concessão de subsídios à exportação foram analisados. Tal qual o Gráfico 1.6 do capítulo 1, o Gráfico 2.1 traz a representação da criação de excedente de oferta, que resulta em adicional de exportações. Assim como no modelo da concessão de AOD bilateral vinculada, a origem da criação desse excedente está nos fundos governamentais.

O governo paga aos produtores locais para que os preços de seus produtos ou serviços sejam disponibilizados no exterior a preço mais baixo que o praticado no mercado interno. Como resultado, os produtores locais são incentivados a canalizar sua oferta ao

doador é *a priori* compensado por déficit correspondente em sua balança de pagamentos: “aid which is fully tied as to procurement has a *prima facie* 100% return flow in payments for exports” (HOPKIN, 1970, p. 3). No mesmo sentido, Richard Nielsen afirma: “From a macroeconomic perspective, aid is a financial outflow from the donor country. Governments concerned with their balance of payments may wish to offset these outflows by seeking to increase exports though aid tying” (NIELSEN, 2008, p. 24). Portanto, a afirmação de que a balança comercial do Estado doador seria beneficiada pela concessão da ajuda bilateral vinculada teria sua validade comprometida pela desconsideração dos impactos da saída de fundos governamentais sobre a balança de pagamentos desse mesmo Estado. É claro essa cautela na afirmação

exterior. A escassez resultante no mercado interno em virtude dessa canalização faz com que os preços desses bens ou serviços subsidiados sejam maiores para os consumidores locais do que se o subsídio não existisse.

Quem ganha e quem perde nessa transação? Como os fundos governamentais custeiam as exportações geradas, perdem tanto o Estado que concede os subsídios à exportação quanto os contribuintes locais. Perdem também os consumidores locais (do mercado do Estado que concede o subsídio à exportação), porque passam a comprar os mesmos produtos e serviços por um preço maior do que na ausência do subsídio. Os maiores beneficiários são – assim como no caso da ajuda externa bilateral vinculada – os produtores locais, destinatários dos fundos governamentais. Ainda há, como beneficiários, os consumidores estrangeiros, que passam a consumir a menor preço (às custas do Estado concedente e de seus contribuintes). Esta situação está esquematizada mais à frente, na Tabela 3.1.

3.2.3 Contraste entre os efeitos econômicos de ajuda externa bilateral vinculada e subsídios à exportação

No contraste entre os efeitos econômicos da AOD bilateral vinculada e dos subsídios à exportação, a principal semelhança observável a partir dos modelos propostos nos Gráficos 1.6 e 2.1 é a criação artificial de excedente de exportações. Diz-se que ela é artificial por ser induzida pelo governo: é o resultado de uma intervenção governamental no domínio econômico, uma distorção de mercado. A área “b” do Gráfico 2.1 representa esse excedente exportado pelo doador. Ela é semelhante à área “a” do Gráfico 1.6, porquanto represente a mesma coisa, embora como resultados de mecanismos distintos. Além disso, num caso como no outro, os produtores de um Estado (concedente no caso dos subsídios, doador no caso da ajuda externa) abastecem os consumidores de outro (ver Figura 3.1, na página seguinte).

não contempla as conclusões de que a concessão de ajuda vinculada gera excedentes de exportação que são superiores ao volume doado (WAGNER, 2003).

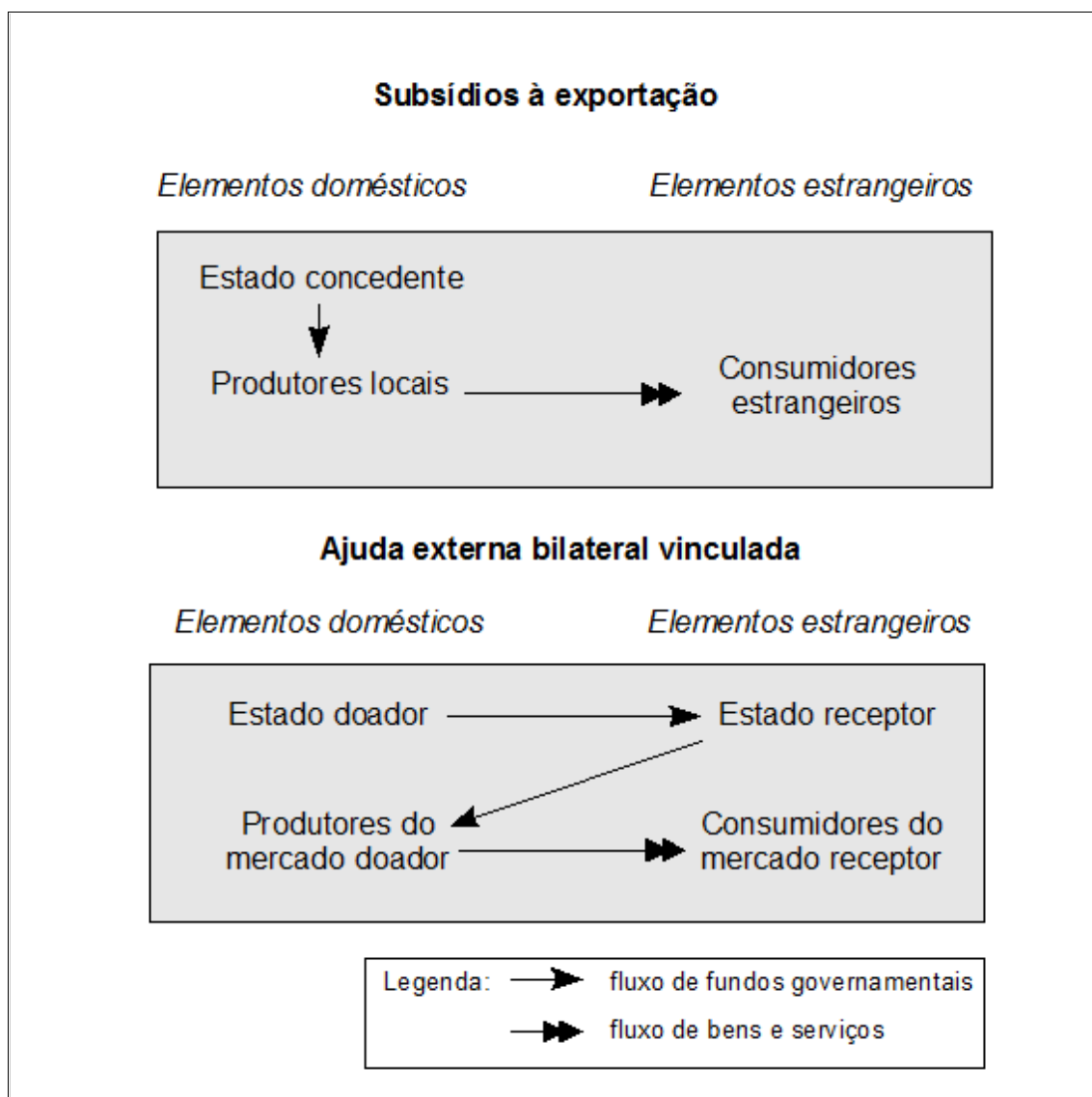


FIGURA 3.1 Esquema comparativo de fluxos de fundos governamentais e de bens e serviços nos subsídios à exportação e na ajuda externa bilateral vinculada.

A principal diferença é a existência de um terceiro ente, diretamente envolvido na transação necessária para gerar o adicional de exportações (no caso da ajuda bilateral vinculada). No modelo dos subsídios à exportação, o fluxo dos recursos governamentais parte diretamente do governo para os produtores locais. No modelo da ajuda externa bilateral vinculada, inclui-se o Estado receptor na equação. O destinatário declarado dos fluxos governamentais do doador é o receptor. Os destinatários efetivos são os produtores do mercado do doador. Há, assim, uma triangulação de fluxos governamentais no segundo caso, inexistente no primeiro. A Figura 3.1, acima, ilustra essa triangulação. Na prática, os fluxos de capital apenas fictícia ou provisoriamente deixam as fronteiras do Estado doador.

Também relevante é a diferença na maneira como a intervenção governamental interage com o preço, a oferta e a demanda dos bens ou serviços nos dois modelos em questão. No modelo de concessão de AOD bilateral vinculada (Gráfico 1.6), não há incentivo para que os produtores locais do doador desabasteçam o mercado interno para privilegiar o mercado do receptor. Isso porque a intervenção governamental não tem o propósito de criar incentivos ao produtor por meio da lógica de alteração de preços. O mercado do receptor será abastecido até o limite do montante governamental transferido com essa finalidade, mas o modelo não contempla como impacto necessário uma alta de preços no mercado do doador.

Como o incentivo à exportação não se dá por preços mais interessantes no exterior do que no mercado doméstico (e sim pelas compras governamentais ocasionadas pela concessão da ajuda ao receptor¹⁷³), os produtores do doador continuam a abastecer o mercado local: o preço permanece inalterado. Em razão dessa lógica, o Gráfico 1.6 expressa o impacto da distorção de mercado provocada pelo Estado doador em termos de deslocamento (positivo) das próprias linhas de oferta (no doador) e demanda (no receptor): e não de aumento de preços para os produtores¹⁷⁴.

Já no caso de concessão de subsídios à exportação, o incentivo aos produtores dá-se em termos de preços mais interessantes para exportação do que para abastecimento do mercado interno. A lógica da intervenção governamental é a própria modificação dos preços – seu mecanismo de operação. Há maior oferta no exterior e menor demanda interna (gerando excedente de exportação) porque as linhas de oferta e demanda passam a ser cortadas pela linha de preço em um ponto mais alto no Gráfico 2.1. Não há, porém, deslocamento das linhas de oferta e demanda em si. Esses são os contornos da segunda diferença na maneira como os modelos operam.

A Tabela 3.1, na página seguinte, sintetiza as principais aproximações e distanciamentos entre os subsídios à exportação e a ajuda externa bilateral vinculada.

¹⁷³ Sobre a questão das compras governamentais, ver Apêndice A.

¹⁷⁴ Enfatiza-se que não haja alteração de preços para os produtores meramente porque, *a priori*, os receptores não pagam pela transferência internacional. Quem arca com os custos da transação é o governo do doador. Isso não significa, porém, que haja alteração dos preços quando se considera o saldo do modelo como um todo: há alguém pagando pelo consumo dos receptores, e esse alguém é o governo doador. O preço não é zero. Os produtos ou serviços exportados continuam a ter seu preço. Com isso, explica-se porque o modelo do Gráfico 1.6 não orbita em torno de alterações no nível de preços, como o Gráfico 2.1 o faz.

TABELA 3.1 Quadro comparativo de aspectos dos subsídios à exportação e ajuda externa bilateral vinculada.

Aspectos	Subsídios à exportação	Ajuda externa bilateral vinculada
Agente concedente	Estado	Estado
Beneficiários	Produtores locais	Produtores do doador
	Consumidores estrangeiros	Consumidores do receptor*
Prejudicados	Estado	Estado doador
	Contribuintes	Estado receptor**
	Consumidores locais	Contribuintes do doador
Mecanismo de operação	Deslocamento de preços	Deslocamento de demanda no receptor, vinculada à oferta no doador.

Observações:

* (1) Ganhos de bem-estar no curto prazo, possíveis perdas em longo prazo por estímulo a afastamento de atividades produtivas (fenômeno conhecido como *rent-seeking*) (DJANKOV; MONTALVO; REYNAL-QUEROL, 2008); (2) vinculação da ajuda reduz ganhos de bem-estar na comparação com a ajuda não-vinculada (EASTERLY, 2006; KEMP, 2005; WAGNER, 2003; JEPMA, 1991).

** (1) Impactos negativos sobre a balança comercial; (2) impactos negativos sobre instituições (DJANKOV; MONTALVO; REYNAL-QUERO, 2008).

3.3 Para além do altruísmo: ajuda externa bilateral vinculada como instrumento de subsídio à exportação

Há várias aproximações entre os subsídios à exportação e a ajuda externa bilateral vinculada. As semelhanças sugerem a possibilidade de utilização dessa modalidade da ajuda para fins de protecionismo comercial: de subsídio à exportação. Terá o altruísmo lugar em suas motivações?

No capítulo 1, seção 1.3, afirmou-se que o percentual de vinculação da ajuda bilateral apresenta tendência decrescente (vide Gráfico B.2 do Apêndice), e que, no período que vai de 2000 a 2006, foi de 10,19% na média. Com isso, ressaltou-se que é difícil sustentar que a vinculação da ajuda possa ter a mesma importância econômica para os Estados como possivelmente já teve no passado: a utilização da vinculação da ajuda pelo Japão foi ferramenta importante em sua política de expansão do comércio. Os Estados Unidos valeram-se (e ainda se valem) da ajuda em alimentos (que é vinculada) para escoar produção agrícola, e durante a década de 1990 apresentaram altos índices de vinculação (vide Gráfico B.1). França e Reino Unido também praticaram elevados índices de vinculação da ajuda bilateral (vide Gráfico B.3), canalizada sobretudo para ex-colônias.

A tendência decrescente na vinculação expressa perda da importância macroeconômica da ajuda para os Estados doadores. Isso não significa que ela tenha perdido sua importância para outros entes que podem influenciar ou determinar o comportamento desses Estados. Argumentou-se, assim, que empresas ou setores específicos podem beneficiar-se da vinculação da ajuda e obter vantagens substanciais (JEPMA, 1991, p. 13; LAROCHE, 1998, p. 371).

No capítulo 2, abordou-se como, na visão do liberalismo econômico smithiano, os subsídios à exportação são prejudiciais ao Estado que os concede. Seria paradoxal que algo desinteressante ao próprio Estado fosse recorrentemente praticado, e que necessitasse de uma regulamentação repressiva no Sistema Multilateral do Comércio, se a persistência do comportamento subsidiador não pudesse ser explicada pela atuação de grupos de pressão – *lobbies* – que buscam o favorecimento de empresas ou setores econômicos específicos no interior dos Estados (KRUGMAN, 1997, p. 118). Os Estados respondem à pressão desses grupos (BAUMANN, 1994, p. 98; MITRA, 1999, p. 1117), estes sim beneficiados pelos subsídios à exportação.

Assim como no caso dos subsídios à exportação, ao obter a concessão de ajuda externa bilateral vinculada, empresas ou setores específicos conseguem canalizar fundos governamentais para o benefício de suas atividades. Num caso como no outro, essas atividades implicam exportação. Trata-se de uma redistribuição de renda: a tributação extraída dos contribuintes em geral é dirigida ao benefício de um grupo ou empresa em específico. Nesse sentido, Richard Nielsen afirma:

a ajuda externa tem implicações redistributivas para os atores domésticos no país doador; enquanto a maior parte dos indivíduos paga tributos que por sua vez sustentam a ajuda, alguns indivíduos, organizações e empresas que podem

beneficiar-se mais pela ajuda fazem *lobby* para a continuidade da assistência externa.¹⁷⁵ (NIELSEN, 2008, p. 1)

O estudo de Nielsen analisa minutas de reuniões do Congresso norte-americano sobre ajuda externa durante ano de 1996. O autor afirma que os beneficiários da vinculação da ajuda não são apenas empresas ou setores econômicos específicos, mas também indivíduos e outras entidades, como universidades. A fração da ajuda representada pela cooperação de natureza técnica é responsável por essa inclusividade de atores¹⁷⁶. Para esse grupo de atores, a ajuda opera como um subsídio:

Alguns interesses domésticos beneficiam-se diretamente da ajuda porque eles são contratados para prover a infra-estrutura, equipamentos e serviços prometidos em pacotes de ajuda. Esse grupo contém organizações caritativas de desenvolvimento que recebe fundos da ajuda, universidades, indivíduos contratados por agências de ajuda, e empresas privadas. Para esses atores, a ajuda provê um subsídio mediante o qual cidadãos do país doador são tributados para fornecer ajuda que por sua vez tem o potencial de aumentar a renda desses indivíduos e grupos específicos.¹⁷⁷ (NIELSEN, 2008, p. 5)

Segundo Nielsen, a atuação dos *lobbies* busca tanto alocar parcelas maiores do orçamento governamental para setores que sejam mais benéficos para os entes interessados, quanto vincular a concessão dessa ajuda à procura no mercado do doador, de modo a isolar-se da concorrência internacional. Procuram, além disso, que a ajuda seja concedida a setores em que essas empresas tenham mais a ganhar e em que o número de concorrentes seja restrito, considerando-se a natureza e o valor dos projetos envolvidos no pacote de ajuda. “Essencialmente, esses grupos de interesse industrial fazem *lobby* para que a ajuda seja concedida de maneira a aumentar seus subsídios e reduzir a concorrência.”¹⁷⁸ (NIELSEN, 2008, p. 2)

Setores mais intensivos em capital são favorecidos: concede-se mais ajuda vinculada a projetos de energia e telecomunicações do que àqueles voltados às áreas de saúde e educação. Estes últimos, embora contenham uma parte destinada à construção de infra-

¹⁷⁵ No original: “[...] foreign aid has redistributive implications for domestic actors in the donor country; while most individuals pay taxes which in turn support aid, some individuals, organizations, and firms receive economic benefits from aid. I conclude that aid is in part supported because industries which stand to benefit most from aid lobby for the continuation of foreign assistance.”

¹⁷⁶ No capítulo 1, ver nota 19, parte final.

¹⁷⁷ No original: “Some domestic interests benefit directly from aid because they are contracted to provide the infrastructure, equipment, and services promised in aid packages. This group contains charitable development organizations which receive funding from aid, universities, individuals contracted by aid agencies, and private businesses. For these actors, aid provides a subsidy whereby the citizens of the donor country are taxed to provide aid which in turn has the potential to increase the income of these specific individuals and groups.”

¹⁷⁸ No original: “In essence, these industry interest groups lobby for aid to be given in ways which increase their subsidies and decrease competition.”

estrutura, tendem a ser menores e menos lucrativos se comparados aos mencionados acima (NIELSEN, 2008, p. 20). A Tabela 3.2, abaixo, ilustra a variação do grau de vinculação da ajuda em alguns setores:

TABELA 3.2 Percentuais de vinculação da ajuda externa bilateral vinculada pelo conjunto dos doadores da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico na média para o período entre 1977 e 2001, por setor.

Setor	Grau de vinculação da ajuda bilateral, 1977-2001
Energia	56,6%
Telecomunicações	48,5%
Educação	40,6%
Saúde	43,1%

Fonte: adaptado de NIELSEN, 2008, p. 20

A concessão da ajuda vinculada é resultado da atuação de *lobbies*, assim como os subsídios à exportação. Nielsen relaciona as duas coisas: os interesses envolvidos são os mesmos. O elo de ligação é a proteção comercial buscada pela atuação dos grupos de pressão organizados e representativos de setores produtivos (NIELSEN, 2008, p. 21).

Essa maneira de enxergar as motivações subjacentes à ajuda bilateral vinculada aproxima-se, em certo aspecto específico, da explicação que a visão liberal (incorporada por autores como David Lumsdaine, Jean-Philippe Theriën e Alain Noël) traz para a ajuda externa. Esse aspecto é a lógica de que as relações internacionais não são apartadas da política interna dos Estados – contrariando a distinção feita pelo realismo –, porque as forças que atuam e os processos que ocorrem no interior desta última são os principais responsáveis pela formulação da política externa. O aspecto de aproximação com o paradigma liberal é, conseqüentemente, a concepção de uma projeção da política interna na maneira como as relações internacionais são moldadas, por intermédio da política externa dos Estados.

O aspecto de distanciamento refere-se, contudo, ao conteúdo do que é projetado. A visão liberal afirma que este conteúdo é composto por princípios e valores – humanitários, solidários, igualitários –, entre eles o altruísmo. Tais princípios e valores seriam responsáveis pela maior parte da explicação do fenômeno da ajuda externa. Em especial, a afirmação do altruísmo afasta a hipótese de concessão da ajuda orientada pelo auto-interesse, ou confere-lhe lugar secundário (paradoxalmente, já que altruísmo e auto-interesse não são conciliáveis).

Porquanto o objeto específico dessa dissertação seja a modalidade bilateral vinculada da ajuda externa e não a ajuda externa considerada em seu todo, a análise aqui feita não precisa verificar a aplicabilidade dessa afirmação para toda a ajuda. Quanto à ajuda bilateral vinculada, é possível afirmar que o elemento da política interna projetado nas relações internacionais não pode ser o altruísmo. É, de outra forma, a atuação dos *lobbies* em busca de alocação de fundos governamentais para o aumento de exportações de empresas ou setores específicos, ou, em outros termos, em busca de proteção comercial.

O que permite larga margem de segurança nessa afirmação é a própria definição de altruísmo como ato desinteressado, não-egoísta, e de que não se espera reciprocidade¹⁷⁹. A preocupação daquele que age por altruísmo está no *outro*. A vinculação, por outro lado, estabelece um retorno *a si*. É uma vinculação *a si*. A ajuda é concedida para o outro, mas diretrizes são fixadas para a conduta desse outro: como e onde (e, na prática, com quem) ele deve utilizar os recursos obtidos com a ajuda. Especificamente, no caso da ajuda vinculada definida em seu sentido mais estrito, como proposto no Capítulo 1, estabelece-se que o outro deva utilizar os recursos transferidos no mercado daquele que fez a transferência. A preocupação da vinculação é essencialmente com aquele que concede a ajuda: uma auto-preocupação, um auto-interesse.

Esse auto-interesse, por sua vez, não se pode dizer que seja referente ao Estado considerado em seu todo, por duas razões. Primeiro, porque enquanto ente abstrato, a atuação do Estado não é determinada por uma consciência própria. As políticas governamentais são o produto de interações entre grupos organizados de interesse e representantes políticos (MITRA, 1999, p. 1116). Há processos internos de tomada de decisão sobre os quais exercem influência os mais variados atores, inclusive *lobbies*. Em segundo lugar, porque tanto a concessão de subsídios à exportação quanto de ajuda externa bilateral vinculada implicam, como se viu, ônus ao orçamento estatal. Afinal, os principais beneficiários da concessão de um e outro são empresas e setores específicos; às custas, em parte, do Estado (ver seção 3.2).

Se a motivação para concessão da ajuda externa bilateral vinculada não é altruísta, mas comercial, e especificamente de incremento de exportações de determinadas empresas ou setores, outra pergunta precisa ser feita: por que essa modalidade da ajuda coexiste com os subsídios à exportação, se seu objetivo e seus beneficiários são tão semelhantes?

¹⁷⁹ Ver seção 3.1, acima.

A resposta pode estar na regulamentação dada às duas esferas. A regulamentação dos subsídios à exportação no Sistema Multilateral do Comércio apresenta tendência repressiva, de condenação, embora *safe havens* existam, como para o setor agrícola. O significado disso é o de que a concessão de subsídios à exportação pode sofrer respostas jurídicas incômodas ou indesejáveis: consultas, emergência de controvérsias na OMC, aplicação de medidas compensatórias. O tom imposto pela regulamentação multilateral do comércio é de *condenação*.

Por outro lado, a ajuda externa é campo desregulamentado: ou regulamentado por *soft law* – normas sem sanção jurídica, em todo o caso. Só há uma exceção: uma nota explicativa de um dispositivo do Acordo sobre Compras Governamentais, abordado no Apêndice A, e que não é repressiva, mas permissiva. Nela, exclui-se expressamente a aplicabilidade das normas sobre compras governamentais (que buscam permitir concorrência internacional aos processos de contratação pública) à ajuda bilateral vinculada: num acordo que já tem aplicabilidade restrita por ser pluri e não multilateral. A vinculação da ajuda e seu conseqüente afastamento da concorrência internacional são blindados por este acordo. No campo da regulamentação *soft law*, há metas por mais multilateralização e menos vinculação da ajuda. Não há, no entanto, condenação a essas modalidades; tampouco sanções ao descumprimento das metas. A ajuda externa, inclusive a bilateral vinculada, mostra-se intangível a qualquer regulamentação internacional que seja ao mesmo tempo obrigatória (*hard law*) e repressiva ou restritiva. O tom que dela flui, quando se considera a ajuda externa em seu todo, é de estímulo, e quando se considera a ajuda bilateral vinculada, de complacência.

A opção pelo caminho da ajuda externa bilateral vinculada na formulação de políticas de proteção comercial representa a possibilidade de direcionar fundos governamentais a grupos ou empresas específicos para que engajem em atividades exportadoras, sem que isso constitua subsídios à exportação – hipótese em que reprimendas previstas na regulamentação multilateral do comércio poderiam ser aplicadas. Em outros termos, a ajuda externa bilateral vinculada é uma maneira juridicamente segura de subsidiar exportações, uma intervenção não-sancionável do Estado no domínio econômico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expressão *ajuda externa* assumiu significados de amplitudes diferentes com o passar do tempo. De um conceito amplo na segunda metade da década de 1940, que englobava fluxos privados, empréstimos comerciais e assistência militar, a expressão passou por processo de afunilamento, até ser equiparada à idéia de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) no final da década de 1960. Isso contribuiu para fixar a noção de que a ajuda externa é provida com a principal motivação de gerar desenvolvimento naquele país que a recebe. A percepção da ajuda como voltada essencialmente ao benefício de outro é comum. Nesse sentido, a ajuda externa goza de uma aura de altruísmo.

Certa visão lança dúvida sobre essa percepção. Segundo uma maneira de se enxergar o surgimento da ajuda externa, esta se deu como consequência do início da Guerra Fria. A iniciativa para seu aparecimento foi norte-americana. O discurso que lhe serviu de marco foi proferido por Harry Truman, aquele cujo nome seria atribuído, também, à Doutrina Truman de contenção do comunismo. Nesse contexto, é natural pensar que a ajuda tenha servido como instrumento geopolítico, como uma ferramenta estratégica. Essa perspectiva do surgimento da ajuda externa enfatiza as determinantes da estrutura de poder no mundo, o auto-interesse dos Estados e a separação entre a política e a moral. Seus traços são realistas.

Outra abordagem endossa a percepção do lugar do altruísmo na ajuda externa. Os fatores relevantes são de ordem moral. Este modo de explicação retrança a origem da ajuda não ao início da Guerra Fria, mas aos mesmos valores e princípios que ensejaram a adoção de políticas internas de bem-estar social, que conformaram o *welfare state*. Os programas de ajuda externa no pós-Segunda Guerra Mundial seriam a projeção desses valores e princípios, oriundos da política interna, nas relações internacionais. Para essa visão, política interna e internacional não são domínios apartados, a moral exerce influência sobre a política, e a estrutura de poder não é determinante do comportamento dos Estados. Seus traços são liberais.

O problema com a explicação que atribui lugar central ao altruísmo é o de que nem todas as modalidades da ajuda externa resistem ao teste de sua validade. Esta dissertação não testou o lugar do altruísmo em todas elas. Por isso, qualquer afirmação aqui feita que negasse seu lugar na ajuda externa considerada no todo seria inadequada, embora a inexistência de comprovação empírica de uma correlação entre a ajuda e seu propósito declarado – desenvolvimento – levante suspeitas em relação à ajuda em geral. O foco do

estudo foi a modalidade da ajuda externa bilateral vinculada. Em relação a esta, e exclusivamente a esta, afirma-se com larga margem de segurança: o altruísmo não possui peso explicativo.

Os efeitos econômicos da ajuda externa bilateral vinculada são semelhantes aos de subsídio à exportação, embora seus mecanismos de operação sejam distintos. Os subsídios à exportação geram incentivos aos produtores de um país para que canalizem sua produção ao exterior. Tais incentivos dão-se em termos de criação de preços mais favoráveis para exportação do que para venda no mercado interno. O mecanismo é, portanto, a alteração de preços, bancada por fundos governamentais. Ele ocasiona duplo efeito. O primeiro deles é a expansão da oferta: a produção torna-se mais interessante a preços mais altos para o produtor que venda no mercado externo. O segundo é a contração da demanda interna: como a produção é melhor remunerada se destinada ao exterior, há escassez no mercado interno e aumento de preços, os consumidores compram menos dessa produção, e no final das contas há mais excedentes para exportação (medidos pelo intervalo entre a oferta e a demanda internas). Os maiores beneficiários desse tipo de operação são os produtores locais, que recebem o subsídio. Os consumidores perdem, porque pagam preços mais altos em virtude da escassez. Os contribuintes perdem, porque o dinheiro canalizado aos produtores, por ser governamental, tem suas origens em tributação. O Estado perde, posto que uma parcela de seu orçamento vai para o bolso dos produtores locais.

Que relação há com a ajuda externa bilateral vinculada? Neste caso, o Estado doador destina recursos ao Estado receptor. Este, no entanto, torna-se obrigado a utilizar o que foi transferido apenas em bens e serviços do mercado do próprio doador, em virtude da vinculação em sentido estrito. Como resultado, o abastecimento do receptor dá-se pelos produtores no mercado doador. O mecanismo é diferente, se comparado ao dos subsídios à exportação, não somente porque há inserção de um terceiro elemento: o Estado receptor, que exerce a função de ponto de triangulação para os recursos (Estado doador – Estado receptor – produtores no doador). Mas também porque a essência desse mecanismo não é alteração de preços (para torná-los mais interessantes à exportação, como no caso dos subsídios). É, de outra forma, o próprio deslocamento da demanda no mercado do receptor, que se reflete em deslocamento da oferta no doador em virtude da vinculação da ajuda bilateral. Novamente, quem ganha com esse tipo de operação são os produtores do doador. Pagam a conta os contribuintes no doador e o próprio Estado. Mais uma vez, uma parcela de seu orçamento está custeando atividades exportadoras – vendas – de produtores locais.

A conclusão desta investigação é a de que a ajuda externa bilateral vinculada opera como um subsídio à exportação. Torna-se insustentável afirmar que o altruísmo tenha lugar em sua explicação. Para a ajuda bilateral que não é vinculada, o receptor pode utilizar os recursos transferidos em qualquer parte. Não há, assim, a implicação necessária de geração de exportações para os produtores do Estado doador. No entanto, quando se toma em perspectiva o instrumento da vinculação, tem-se que ela torna-se incompatível com a idéia de altruísmo: o ato desinteressado ou cujo interesse está no bem-estar do outro. A vinculação implica o retorno dos recursos *a si*, ou melhor, aos produtores do Estado doador.

Não se pode deixar de contemplar, porém, o fato de que a vinculação da ajuda externa tem apresentado tendência decrescente nas relações internacionais. Não é possível explicar a ocorrência dessa modalidade em termos do auto-interesse dos Estados. Caso fosse, uma maior porção da ajuda bilateral seria vinculada. Essa modalidade, aliás, não é particularmente interessante para o Estado em si, mas para seus produtores. A melhor explicação para sua ocorrência também se assemelha à explicação dada à ocorrência dos subsídios à exportação, que sob uma ótica liberal são prejudiciais ao Estado concedente. O que motiva a ajuda bilateral vinculada, assim como o que motiva subsídios à exportação, é a atuação de *lobbies*, de grupos de pressão que representam empresas ou setores interessados em gerar vendas por meio de exportações. A motivação da ajuda externa bilateral vinculada é comercial.

No campo jurídico, quais as conseqüências da equiparação entre ajuda externa bilateral vinculada e subsídios à exportação? Estes últimos recebem, de maneira geral, o rótulo de proibidos pelo Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, no âmbito da OMC. A regulamentação dos subsídios reflete a ótica liberal de que se trata de uma interferência indevida do Estado na economia. É interessante que a ajuda externa goze, de maneira geral, de uma percepção de que é benéfica, sendo os efeitos de sua modalidade bilateral vinculada tão semelhantes aos dos subsídios à exportação. No entanto, é improvável que a concessão de ajuda externa bilateral vinculada implique modalidade de subsídio proibida no âmbito da OMC. Em primeiro lugar, a configuração dos subsídios exige especificidade. Para ser subsídio, é necessário que seja destinado a empresas ou setores específicos. A ajuda externa tem como destino formal um outro Estado. Isso representa uma dificuldade na prova do elo entre governo doador e produtores. Seria possível cogitar-se que uma especificidade de fato pudesse ser reconhecida em um caso concreto. Porém, também isto é improvável, já que outro ponto da regulamentação da OMC endossa a vinculação da

ajuda: o Acordo sobre Compras Governamentais. Este estabelece uma blindagem da ajuda externa bilateral vinculada, ao eximir as compras governamentais dela decorrentes de qualquer obrigatoriedade de abertura para concorrência internacional. A vinculação ao doador é protegida. Se a regulamentação multilateral do comércio protege expressamente a vinculação da ajuda bilateral na questão das compras governamentais, porque a condenaria no campo dos subsídios à exportação?

É curioso, no entanto, que o mesmo ordenamento que condena os subsídios proteja a ajuda externa bilateral vinculada: os dois são, afinal, interferências estatais na economia voltadas à geração de exportações. Ao se considerar esse ponto, observa-se que a vinculação da ajuda externa é uma brecha que os Estados podem utilizar para responder às pressões internas de *lobbies* de produtores por incentivos à exportação, ou seja, por subsídios à exportação. A vantagem está na segurança jurídica que essa modalidade oferece, sobretudo quando se considera, na comparação, que os subsídios à exportação são tão atacados pela regulamentação multilateral do comércio. A ajuda externa bilateral vinculada configura, assim, um *safe haven* nessa regulamentação, campo ausente de proibições, passível de ser explorado por grupos organizados de produtores com interesse comum e que possuam meios para exercer influência sobre os processos de tomada de decisão política no Estado.

Toda AOD tem o propósito declarado de desenvolver o receptor. A ajuda bilateral vinculada é uma das modalidades de AOD. Ainda que outras modalidades da ajuda possam ser motivadas por esse ideal, (apesar da inexistência de comprovação de que contribua para o propósito de desenvolvimento), não se pode afirmar que a ajuda bilateral vinculada o seja. O auto-interesse é a chave para compreensão das motivações para a ocorrência desta modalidade específica da ajuda nas relações internacionais hoje. Sob a cobertura do altruísmo que a reveste, operam, no fundo, efeitos econômicos de subsídios à exportação.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, George C. Economic aid as a unilateral transfer of resources. **The Journal of Political Economy**, v. 78, n. 6, p. 1213-27, 1970.

AGREEMENT ON THE INTERPRETATION AND APPLICATION OF ARTICLES VI, XVI, AND XXIII OF THE GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE.

[Código de Subsídios da Rodada Tóquio] 1979. Disponível em:

<<http://www.worldtradelaw.net/tokyoround/subsidiescode.pdf>>. Acesso em: 6 maio 2008.

ALESINA, Alberto; DOLLAR, David. Who gives foreign aid to whom and why? **Journal of Economic Growth**, v. 5, p. 33-63, 2000.

AMUZEGAR, Jahangir. Point Four: performance and prospect. **Political Science Quarterly**, v. 73, n. 4, p. 530-46, 1958.

ANGELL, Norman. **A grande ilusão**. São Paulo/Brasília: Imprensa Oficial do Estado/Universidade de Brasília, 2002 [1910].

AUMANN, Robert J. Game theory. In: DURLAUF, Steven N.; BLUME, Lawrence E. (eds.) **The New Palgrave Dictionary of Economics Online**. Palgrave Macmillan, 2008. Disponível em: <<http://dictionaryofeconomics.com>>. Acesso em: 25 fev. 2009.

AYLLÓN PINO, Bruno. América Latina en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo. In: SOTILLO, José Ángel; AYLLÓN PINO, Bruno (eds.) **América Latina en construcción: sociedad, política, economía y relaciones internacionales**. Madrid: Catarata, 2006. p. 242-91.

BALDWIN, David A. Foreign aid, intervention, and influence. **World Politics**, v. 21, n. 3, p. 425-47, 1969.

BALDWIN, Robert E. Trade Policies in Developed Countries. In: JONES, Ronald W.; KENEN, Peter B. (eds.) **Handbook of international economics**. International trade. v. 1. Amsterdam: Elsevier Science Publishing Company, 1990. p. 571-619.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às ciências sociais**. 6. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2006.

BARRAL, Welber (org.) **O Brasil e a OMC**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

BARRAL, Welber (org.). **O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais**. Florianópolis: Diploma Legal, 2000.

BARRAL, Welber. Protecționismo e neoprotecționismo no comércio internacional. In: BARRAL, Welber. (org.) **O Brasil e o protecționismo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002. p. 13-38.

BARRAL, Welber. Subsídios e medidas compensatórias na OMC. In: CASELLA, Paulo Borba; MERCADANTE, Araminta de Azevedo. (coord.) **Guerra comercial ou integração mundial pelo comércio? A OMC e o Brasil**. São Paulo: LTr, 1998. p. 371-82.

BARRAL, Welber. De Bretton Woods a Seattle. In: BARRAL, Welber (org.) **O Brasil e a OMC**. Os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais. Florianópolis: Diploma Legal, 2000. p. 19-40

- BASTER, James. A second look at Point Four. **The American Economic Review**, v. 41, n. 2, Papers and Proceedings of the Sixty-third Annual Meeting of the American Economic Association, p. 399-406, 1951.
- BAUMANN, Renato. A economia política da proteção no Brasil e a Rodada Uruguai. In: BRAGA, Carlos Alberto Primo; MARTONE, Celso L.; PELIN, Eli R. **O Brasil, o GATT e a Rodada Uruguai**. São Paulo: IPE-USP, 1994. p. 95-115.
- BEDIN, Gilmar Antonio. Humanismo, direitos do homem e relações internacionais. In: OLIVEIRA, Odete Maria de (org.). **Configuração dos humanismos e relações internacionais**. Ijuí: Unijuí, 2006. p. 481-530.
- BLACK, Lloyd D. **A estratégia da ajuda externa**. Tradução de Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1968.
- BÖHLKE, Marcelo. A regulamentação internacional dos subsídios e o Caso Brasil-Aeronaves. In: BARRAL, W. (org.) **O Brasil e o protecionismo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002. p. 215-54.
- BOONE, Peter. Politics and the effectiveness of foreign aid. **Centre for Economic Performance Discussion Paper**, n. 272, 1995. Disponível em: <<http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0272.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2008.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005 [1989].
- BRAGA, Carlos Alberto Primo. Introdução. In: BRAGA, Carlos Alberto Primo; MARTONE, Celso L.; PELIN, Eli R. **O Brasil, o GATT e a Rodada Uruguai**. São Paulo: IPE-USP, 1994. p. 1-5
- BRAGA, Helson; MATESCO, Virene. A política comercial industrial dos países de industrialização recente. In: BRAGA, Carlos Alberto Primo; MARTONE, Celso L.; PELIN, Eli R. **O Brasil, o GATT e a Rodada Uruguai**. São Paulo: IPE-USP, 1994. p. 179-94
- BRASIL. **Decreto-Lei n. 7935**, de 4 de agosto de 1945. Aprova a Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 13 out. 2008.
- BROGINI, Gilvan. Defesa comercial e protecionismo. In: BARRAL, Welber. (org.) **O Brasil e o protecionismo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002. p. 139-70.
- BRUM, Algemiro Luís; HECK, Cláudia Regina. **Economia internacional: uma síntese da análise teórica**. Ijuí: Unijuí, 2005.
- BURNSIDE, Craig; DOLLAR, David. Aid, policies and growth. **The American Economic Review**, v. 90, n. 4, p. 847-68, 2000.
- CARLIN, Alan. Project versus programme aid: from the donor's viewpoint. **The Economic Journal**, v. 77, n. 305, p. 48-58, 1967.
- CAVES, Richard E.; FRANKEL, Jeffrey A.; JONES, Ronald W. **Economia internacional: comércio e transações globais**. Trad. Cecília Camargo Bartalotti e Célio Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva, 2001.

CHASE, Kerry. Multilateralism compromised: the mysterious origins of GATT Article XXIV. **World Trade Review**, v. 5, n. 1, p. 1-30, 2006.

CHENERY, Hollis. Foreign aid. In: EATWELL, John; MILGATE, Murray; NEWMAN, Peter (eds.) **The New Palgrave**: a dictionary of Economics. London: The Macmillan Press Limited, 1994. p. 400-3.

CHEREM, Giselda da Silveira. **Os países em desenvolvimento e a regulamentação da política de subsídios pela OMC**. Florianópolis, 2002. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito.

CLAYTON, William L. GATT, the Marshall Plan, and the OECD. **Political Science Quarterly**, v. 78, n. 4, p. 493-503, 1963.

CLEMENS, Michael A.; MOSS, Todd J. Ghost of 0.7%: origins and relevance of the international aid target. **Center for Global Development Working Paper**, n. 68, 2005. Disponível em: <http://www.cgdev.org/files/3822_file_WP68.pdf>. Acesso em: 13 out. 2008.

D'AGOSTINI, Vitor Carlos. **Compras governamentais e comércio internacional**. Florianópolis, 2002. 213 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito.

D'ÁVILA, André Luiz Bettega. **O direito do comércio internacional no setor agrícola: os subsídios à exportação**. Florianópolis, 2006. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito.

DAL RI JÚNIOR, Arno. **História do direito internacional: comércio e moeda, cidadania e nacionalidade**. Florianópolis: Boiteux, 2004.

DEVARAJAN, Shantayanan; SWAROOP, Vinaya. **The implications of foreign aid fungibility for development assistance**. Policy research working paper 2022. World Bank, 2002. Disponível em: <http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2000/02/24/000094946_99031911110844/Rendered/PDF/multi_page.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2008.

DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2003.

DITTMER, Lowell. The strategic triangle: an elementary game-theoretical analysis. **World politics**, v. 33, n. 4, p. 485-515, 1981.

DJANKOV, Simeon; MONTALVO, Jose G.; REYNAL-QUEROL, Marta. The curse of aid. **Journal of Economic Growth**, v. 13, p. 169-94, 2008.

DREHER, Axel; NUNNENKAMP, Peter; THIELE, Rainer. Does US aid buy UN General Assembly votes? A disaggregated analysis. **Kiel Institute for the World Economy Working Paper**, n. 1275, 2006. Disponível em: <<http://www.ifw-members.ifw-kiel.de/publications/does-us-aid-buy-un-general-assembly-votes-a-disaggregated-analysis/kap1275.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2008.

EASTERLY, William; LEVINE, Ross; ROODMAN, David. Aid, policies and growth: comment. **The American Economic Review**, v. 94, n. 3, p. 774-80, 2004.

EASTERLY, William. **The white man's burden**: why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good. New York: Penguin Books, 2006.

EVENETT, Simon J. Multilateral disciplines and government procurement. In: HOEKMAN, Bernard; MATOO, Aaditya; ENGLISH, Philip (eds.) **Development, trade, and the WTO**: a handbook. Washington D.C.: World Bank, 2002. p. 417-27.

FRANK, Charles R. BAIRD, Mary. Foreign aid: its speckled past and future prospects. **International Organization**, v. 29, n. 1, World Politics and International Economics, p. 133-167, 1975.

FÜHRER, Helmut. **The story of official development assistance**. Paris: OECD, 1996.

GATT, AGREEMENT ON GOVERNMENT PROCUREMENT [GATT, AGP]. 12 April 1979 [Rodada Tóquio]. Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tokyo_gpr_e.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2008.

GELPERN, Anna. Odious, Not Debt. **Law & Contemporary Problems**, v. 71, p. 101-33, 2007.

GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE. 1947. [GATT 1947] Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf>. Acesso em: 6 maio 2008.

GONÇALVES, Reinaldo; BAUMANN, Renato; CANUTO, Otaviano; PRADO, Luiz Carlos Delorme. **A nova economia internacional**. Uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

GONÇALVES, Reinaldo. O acesso das exportações brasileiras ao mercado externo e as negociações internacionais. In: BRAGA, Carlos Alberto Primo; MARTONE, Celso L.; PELIN, Eli R. **O Brasil, o GATT e a Rodada Uruguai**. São Paulo: IPE-USP, 1994. p. 145-77.

GRACIOSA, Karina da Silva. Compras Governamentais. In: BARRAL, Welber (org.) **O Brasil e a OMC**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2002. p. 205-16.

GRONEMEYER, Marianne. Ajuda. In: SACHS, Wolfgang (ed.). **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Tradução de Vera Lúcia M. Joscelyne, Susana de Gyalokay e Jaime A. Classen. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 18-39.

GUPTA, Sanjeev; CLEMENTS, Benedict; PIVOVARSKY, Alexander; TIONGSON, Erwin R. **Foreign aid and revenue response: does the composition of aid matter?** IMF Working Paper WP/03/176 (2003). Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03176.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2008.

HENKIN, Louis; DAMROSCH, Lori Fisler *et al.* **International law**. Cases and materials. St. Paul: West Group, 2001.

HOEKMAN, Bernard M.; KOSTECKI, Michel M. **The political economy of the world trading system**. The WTO and beyond. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HOPKIN, Bryan. Aid and the balance of payments. **The Economic Journal**, v. 80, n. 317, p. 1-23, 1970.

HORVATH, Janos. Foreign economic aid in the International Encyclopedia of the Social Sciences: a review article. **Journal of Economic Literature**, v. 9, n. 2, p. 432-41, 1971.

INSTITUTE OF SOCIAL STUDIES. **Hans Singer**: history. 10 set. 2008. Disponível em: <<http://www.iss.nl/About-ISS/History/Hans-Singer.htm>>. Acesso em: 13 out. 2008.

INTERNATIONAL MONETARY FUND [IMF]. **External debt statistics: guide for compilers and users**. Appendix III: glossary of external debt terms. 2003. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/eds/Eng/Guide/file6.pdf>> Acesso em: 29 ago. 2008.

JACKSON, John H. **The world trading system**. Law and policy of international economic relations. 2. ed. Cambridge: MIT Press, 2000.

JACKSON, Scott. Prologue to the Marshall Plan: the origins of the American commitment for a European recovery program. **The Journal of American History**, v. 65, n. 4, p. 1043-68, 1979.

JEPMA, Catrinus J. **The tying of aid**. Paris: OECD, 1991.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Porto Alegre: L&PM, 1989 [1795].

KEMP, Murray C. Aid tied to the donor's exports. **Pacific Economic Review**, v. 10, n. 3, p. 317-22, 2005.

KENWOOD, G.; LOUGHEED, A. L. **The growth of international economy 1820-1990**. An introductory text. 3. ed. London/New York: Routledge, 1994.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Poder e interdependência**: la política mundial en transición. Traducción de Herbert Cardoso Franco. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano, 1988 [1977].

KEYNES, John M. **As consequências econômicas da paz**. Tradução de Sérgio Bath. São Paulo/Brasília: Imprensa Oficial do Estado/Universidade de Brasília, 2002 [1919].

KRUGMAN, Paul R. What should trade negotiators negotiate about? **Journal of Economic Literature**, v. 35, n. 1, p. 113-120, 1997.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. **Economia internacional**. Teoria e política. Tradução de Celina Martins Ramalho Laranjeira. São Paulo: Makron Books, 1999.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. **Economia internacional**. Teoria e política. Tradução de Elízio Martins Diniz. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2005.

LAFER, Celso. **Comércio e relações internacionais**. São Paulo: Perspectiva, 1977.

LAFER, Celso. **A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

LAROCHE, Josepha. **Politique internationale**. Paris: LGDJ, 1998.

LAZARUS, John. Altruism. In: KUPER, Adam; KUPER, Jessica (eds.). **The social science encyclopedia**. 2. ed. London: Routledge, 2003 [1996], p. 19-20.

LICHTENBERG, Judith. About altruism. **Philosophy & Public Policy Quarterly**, v. 28, n. 1, p. 2-6, 2008.

LUMSDAINE, David H. **Moral vision in international politics**: the foreign aid regime, 1949-89. Princeton: Princeton University Press, 1993.

MAGNOLI, Demétrio. **O mundo contemporâneo**. Relações internacionais 1945-2000. São Paulo: Editora Moderna, 1996.

MAIZELS, Alfred; NISSANKE, Machiko K. Motivations for aid to developing countries. **World development**, v. 12, n. 9, p. 879-900, 1984.

MALLALIEU, William C. The origin of the Marshall Plan: a study in policy formation and national leadership. **Political Science Quarterly**, v. 73, n. 4, p. 481-504, 1958.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução de Maria Júlia Goldwasser. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004 [1513].

McBRIDE, Cillian; SEGLOW, Jonathan. Introduction: egoism, altruism and impartiality. **Res Publica**, v. 9, p. 213-22, 2003.

MELO, Andrea Sabbaga de. **O Brasil, a dependência e o Fundo Monetário Internacional: perspectiva crítica à luz das cartas de intenções do governo de Luiz Inácio Lula da Silva**. Florianópolis, 2006. 194 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito. Disponível em: <<http://www.tede.ufsc.br/teses/PDPC0778.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2008.

MENEZES, Flavio M.; MONTEIRO, Paulo K. Por que favorecer firmas nacionais? **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, set. 2001, p. 453-66.

MITRA, Devashish. Endogenous lobby formation and endogenous protection: a long-run model of trade policy determination. **The American Economic Review**, v. 89, n. 5, p. 1116-1134, 1999.

MORGENTHAU, Hans. A political theory of foreign aid. **American Political Science Review**, v. 56, p. 301-9, 1962.

MOTA, Tânia. Compras Governamentais. In: BARRAL, Welber (org.). **O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais**. Florianópolis: Diploma Legal, 2000. p. 369-90.

NASSER, Salem Hikmat. **Fontes e normas do direito internacional: um estudo sobre a soft law**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NIELSEN, Richard. **Donor politics and the composition of foreign aid**. Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association's 49th Annual Convention, San Francisco, March 26, 2008. Disponível em: <http://allacademic.com/meta/p253351_index.html>. Acesso em: 23 dez. 2008.

ODESSEY, Bruce. **The American farmer and U.S. food aid**. E-journal USA, 2007. Disponível em: <www.ciaonet.org/olj/ep/ep_sept07/ep_sept07_e.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2008.

OLIVEIRA, Odete Maria de. Relações internacionais e o dilema de seus paradigmas: configurações tradicionalistas e pluralistas. In: OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JÚNIOR, Arno (orgs.) **Relações internacionais: interdependência e sociedade global**. Ijuí: Unijuí, 2003. p. 33-114.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Teorias globais e suas revoluções: elementos e estruturas**. Ijuí: Unijuí, 2004, v. 1.

OLIVEIRA, Odete Maria de. Construção dos Humanismos no Ocidente. O homem e seus humanismos. In: OLIVEIRA, Odete Maria de (org.). **Configuração dos humanismos e relações internacionais**. Ijuí: Unijuí, 2006. p. 35-175.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OECD]. **DAC's Glossary**. 2008b. Disponível em: <http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: 29 ago. 2008.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OECD]. **International Development Statistics (IDS) online databases on aid and other resource flows**. 2008a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>>. Acesso em: 10 out. 2008.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OECD]. **Untying aid to the least developed countries**. Policy Brief. July 2001. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/16/24/2002959.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2008.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OECD]. **Recommendation on untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries and Heavily Indebted Poor Countries**. 2008c. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/61/43/41707972.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2008.

OSBORNE, Evan. Rethinking foreign aid. **Cato Journal**, v. 22, n. 2, p. 297-317, 2002.

PACK, Howard; PACK, Janet Rottenberg. Foreign aid and the question of fungibility. **Review of Economics & Statistics**, v. 75, n. 2, p. 258-65, 1993.

PACKENHAM, Robert A. Foreign aid and the national interest. **Midwest Journal of Political Science**, v. 10, n. 2, p. 214-21, 1966.

PETRAS, James. **Imperialismo e luta de classes no mundo contemporâneo**. Tradução de Eleonora Frankel Barreto. Florianópolis: Editora da UFSC, 2007.

PETTERSON, J. Foreign sectoral aid fungibility, growth and poverty reduction. **Journal of International Development**, v. 19, n. 8, p. 1074-98, 2007.

PEYTRIGNET, Gérard. Sistemas internacionais de proteção da pessoa humana: o direito internacional humanitário. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **Direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados**. San José/Brasília: IIDH/CICV/ACNUR, 1996. p. 125-215.

PINCUS, John. **Nações ricas e nações pobres: comércio, ajuda externa e desenvolvimento**. Tradução de Ruy Jungmann. São Paulo: Forense, 1970.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Cultrix, 1972.

RAJAN, Raghuram G.; SUBRAMANIAN, Arvind. Aid and growth: what does the cross-country evidence really show? **IMF Working Paper**, WP/05/127 (June, 2005). Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05127.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2008.

RICUPERO, Rubens. Prefácio. In: BRAGA, Carlos Alberto Primo; MARTONE, Celso L.; PELIN, Eli R. **O Brasil, o GATT e a Rodada Uruguai**. São Paulo: IPE-USP, 1994. p. i-ix.

RIST, Gilbert. **The history of development: from Western origins to global faith.** London, New York: Zed Books, 2002.

RIX, Alan. Japan's foreign aid policy: a capacity for leadership? **Pacific Affairs**, v. 62, n. 4, p. 461-75, 1989-1990.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Rousseau e as relações internacionais.** São Paulo/Brasília: Imprensa Oficial do Estado/Universidade de Brasília, 2003 [1756].

SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos.** Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SAINT-PIERRE, Abbé. **Projeto para tornar perpétua a paz na Europa.** São Paulo/Brasília: Imprensa Oficial do Estado/Universidade de Brasília, 2002 [1718].

SAUVÉ, Pierre. Completing the GATS framework: safeguards, subsidies, and government procurement. In: HOEKMAN, Bernard; MATOO, Aaditya; ENGLISH, Philip (eds.) **Development, trade, and the WTO: a handbook.** Washington D.C.: World Bank, 2002. p. 326-35.

SHAH, Anup. **US and foreign aid.** Global Issues: social, political, economic and environmental issues that affect us all. 27 Apr. 2008. Disponível em: <<http://www.globalissues.org/article/35/us-and-foreign-aid-assistance>>. Acesso em: 2 out. 2008.

SINGER, Hans W. Aid. In: KUPER, Adam; KUPER, Jessica. **The social science encyclopedia.** 2. ed. London: Routledge, 2003 [1996].

SMITH, Adam. **A riqueza das nações.** Investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1983 [1776], v. 2.

SÖDERSTEN, Bo; REED, Geoffrey. **International economics.** 3. ed. London: Macmillan Press Ltd., 1994.

SPSS Inc. **Statistical Package for the Social Sciences for Windows**, Ver. 13.0. 1 September 2004 [1 CD-ROM].

THERIÉN, Jean-Philippe; NOËL, Alain. From domestic to international justice: the welfare state and foreign aid. **International Organization**, v. 49, n. 3, p. 523-53, 1995.

THERIEN, Jean-Philippe; NOËL, Alain. Political Parties and Foreign Aid. **American Political Science Review**, v. 94, n. 1, p. 151-62, 2000.

THERIEN, Jean-Philippe. Debating foreign aid: right versus left. **Third World Quarterly**, v. 23, n. 3, p. 449-66, 2002.

THIRLWALL, A. P. When is trade more valuable than aid? **Journal of Development Studies**, v. 13, p. 35-41, 1976.

TREBILCOCK, Michael J. HOWSE, Robert. **The regulation of international trade.** 2. ed. London/New York: Routledge, 1999.

TRINDADE, Luciano José. **A atualidade dos elementos da proposta kantiana à paz perpétua na sociedade internacional contemporânea.** Florianópolis, 2007. 198 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências

Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito Disponível em:
<<http://www.tede.ufsc.br/teses/PDPC0845-D.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2008.

UNCTAD (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT). **Subsidies, countervailing measures and developing countries:** with a focus on the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. Report by the UNCTAD Secretariat. UNCTAD/DITC/COM/23, 4 jul. 2000.

UNITED NATIONS. **General Assembly Resolution 1522 (XV).** Accelerated flow of capital and technical assistance to the developing countries. 15 December. 1960. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/15/ares15.htm>>. Acesso em: 13 out. 2008.

UNITED NATIONS. **General Assembly Resolution 1710 (XVI).** United Nations Development Decade. A programme for international economic cooperation (I). 19 December 1961. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/16/ares16.htm>>. Acesso em: 13 out. 2008.

UNITED NATIONS. **General Assembly Resolution 2626 (XXV).** International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade. 24 October 1970. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/25/ares25.htm>>. Acesso em: 13 out. 2008.

WAGNER, Don. Aid and trade – an empirical study. **Journal of Japanese International Economics**, v. 17, p. 153-73, 2003.

WEIL, Prosper. Towards relative normativity in international law? **American Journal of International Law**, v. 77, p. 413-27, 1983.

WENDZEL, Robert L. **Relações Internacionais:** o enfoque do formulador de políticas. Trad. João de Oliveira Dantas, Júlio Galvez e Pantaleão Soares de Barros. Brasília: UnB, 1985.

WESSON, Robert G. **A nova política externa dos Estados Unidos.** Tradução de Antônio José da Silva e Sousa. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

WIGHT, Martin. **A política do poder.** Tradução de Carlos Sérgio Duarte. Brasília: UnB 1985.

WORLD BANK, INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION [WORLD BANK, IDA]. **Aid architecture:** an overview of the main trends in official development assistance flows. 2007. Disponível em:
<<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Seminar%20PDFs/73449-1172525976405/3492866-1172527584498/Aidarchitecture.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2008.

WORLD BANK, INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION [WORLD BANK, IDA]. **Grant element calculation for a given loan.** 2008. Disponível em:
<<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/GrantElementCalculator.htm>>. Acesso em: 29 ago. 2008.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Government procurement. Government Procurement Gateway. [2008a] Disponível em:
<http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm>. Acesso em: 4 dez. 2008.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Subsidies and countervailing measures agreement.** [ASMC] 1994. Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf>. Acesso em: 3 maio 2008.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Understanding the WTO: The organization. Members and Observers. 23 July 2008c. Disponível em: <http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm>. Acesso em: 4 dez. 2008.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Parties and observers to the GPA. Government Procurement Gateway. [2008b] Disponível em: <http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm#parties>. Acesso em: 4 dez. 2008.

YASUTOMO, Dennis T. Why aid? Japan as an “aid great power”. **Pacific Affairs**, v. 62, n. 4, p. 490-503, 1989-1990.

YEATS, Alexander J. Development assistance: trade vs. aid and the relative performance of industrial countries. **World Development**, v. 10, p. 863-9, 1982.

ZORGBIBE, Charles. **Histoire des relations internationales 1945-1962.** Du système de Yalta aux missiles de Cuba: la paix manquée et la division du monde. Tome III. Paris: Hachette, 1995.

APÊNDICES

APÊNDICE A – AJUDA EXTERNA BILATERAL VINCULADA E COMPRAS GOVERNAMENTAIS

A presente dissertação toma os subsídios à exportação como contraponto da ajuda externa bilateral vinculada para comparar seus efeitos econômicos. O segundo capítulo analisa não somente os efeitos econômicos mas também o tratamento jurídico dado aos subsídios à exportação; uma vez que isso contribui para a compreensão das razões pelas quais os subsídios têm tratamento em geral repressivo no sistema internacional, ao passo que para a ajuda externa o tom é de estímulo e fixação de metas por mais ajuda. Há algo juridicamente importante, mas que não foi contemplado pelo segundo capítulo: as compras governamentais. Sua regulamentação é objeto deste apêndice à dissertação, que complementa pontos abordados nos capítulos 1 e 2. É necessário explicar o porquê disto.

A razão reside no fato de a ajuda externa bilateral vinculada ter como implicação necessária a compra governamental. Para que a ajuda vinculada aconteça, em algum momento precisa haver compra governamental. Seja o doador, seja o receptor, algum dos governos adquirirá bens ou serviços com os recursos envolvidos na transação¹⁸⁰. Há forte correlação entre ajuda bilateral e consumo governamental (BURNSIDE; DOLLAR, 2000, p. 863). A ajuda bilateral vinculada não é como a ajuda a programas (*programme aid*), que pode contribuir com uma transferência pecuniária ao orçamento do Estado receptor (não envolvendo diretamente, por essa razão, compras). Por sua natureza *vinculada*, ela exige compras no mercado do doador. Se não há transferência pecuniária direta, é o doador quem realiza a compra governamental com o intuito de remeter bens ou serviços ao receptor. Se há transferência pecuniária, o receptor é quem compra de empresas situadas no mercado do doador. Como a ajuda bilateral vinculada desemboca em compras governamentais, torna-se necessário perguntar: que tratamento jurídico é dado a essa questão no Sistema Multilateral de Comércio¹⁸¹?

¹⁸⁰ Utilizando-se o conceito estrito de ajuda bilateral vinculada proposto no Capítulo 1, seção 1.3 (que não coincide em amplitude com o conceito da OCDE, abordado na subseção 1.2.2.3), tem-se que essa aquisição será feita exclusivamente no mercado do doador.

¹⁸¹ Dissertação sobre o tema foi desenvolvida no CPGD/UFSC por Vítor Carlos D'Agostini, intitulada "Compras governamentais e comércio internacional" (D'AGOSTINI, 2002). A produção do CPGD sobre o assunto também compreende capítulo de autoria de Tânia Mota, intitulado "Compras Governamentais" (MOTA, 2000), na primeira edição de "O Brasil e a OMC", organizado por Welber Barral (BARRAL, 2000); e outro capítulo de igual título, por Karina da Silva Graciosa (GRACIOSA, 2002), na segunda edição da mesma obra (BARRAL, 2002).

Compras governamentais representam fatia significativa do comércio mundial. As atividades comerciais dos Estados têm grande peso em suas economias. A OMC estima esse peso entre 10 e 15% do PNB dos países¹⁸² (WTO, 2008a). Por isso, trata-se de setor de importância estratégica para os Estados e seus respectivos produtores nacionais¹⁸³. Os primeiros têm interesse no desenvolvimento interno e na manutenção ou obtenção de balança de pagamentos favorável. Para tanto, desejam evitar a saída de recursos públicos ao exterior¹⁸⁴. Os últimos – além, é claro, de desejarem vendas – têm interesse em evitar a concorrência internacional, representada pela abertura do mercado de compras governamentais a empresas estrangeiras. Essa abertura é a grande questão da regulamentação do tema (SAUVÉ, 2002, p. 335).

A regulamentação do comércio de bens pelo GATT 1947 excluiu o tema das compras governamentais (EVENETT, 2002, p. 417; D'AGOSTINI, 2002, p. 34). Não o fez por omissão textual, mas por menção expressa: o Acordo enuncia a exclusão tanto no artigo III quanto no XVII (GATT 1947). Com essa configuração, não houve medidas de liberalização das compras governamentais no momento inicial do Sistema Multilateral de Comércio.

Somente como resultado das negociações da Rodada Tóquio começou-se a disciplinar o assunto, com a elaboração do Acordo sobre Compras Governamentais (GATT, AGP, 1979). Sua natureza era plurilateral: o que restringia seu alcance às Partes signatárias, não abrangendo todas as Partes Contratantes do GATT 1947¹⁸⁵. Seu objeto era também restrito: dizia respeito apenas a bens e aos serviços que lhes fossem acessórios¹⁸⁶ (GATT, AGP, 1979, Artigo 1.1). Além dessa restrição, havia delimitação *ad valorem* para a

¹⁸² Bernard Hoekman e Michel Kostecki fazem estimativa mais modesta, afirmando que as compras governamentais correspondem a 5% ou mais do total movimentado em muitas economias (HOEKMAN; KOSTECKI, 2001, p. 370).

¹⁸³ “Many countries maintain procurement regimes that afford various price and nonprice preferences to national suppliers.” (SAUVÉ, 2002, p. 333).

¹⁸⁴ “Throughout much of the post-World War II era, discrimination against foreign suppliers was rife. It was driven in part by the prevailing Keynesian macroeconomic orthodoxy, which emphasized that the smaller is the share of each dollar of government expenditure spent on goods produced abroad (imports), the larger is the increase in national income caused by a rise of government expenditure. Governments could reduce this share – what economists call the marginal propensity to import – by refusing to buy goods from abroad.” (EVENETT, 2002, p. 417)

¹⁸⁵ Segundo Flávio Menezes e Paulo Monteiro, o acordo “foi assinado por todos os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com exceção da Austrália, Nova Zelândia, México, Turquia e Islândia.” (MENEZES; MONTEIRO, 2001, p. 453)

¹⁸⁶ A não-abrangência dos serviços em geral representa grande limitação da aplicabilidade do acordo, uma vez que, segundo Pierre Sauvé, os serviços frequentemente representam a maior parcela das compras governamentais (SAUVÉ, 2002, p. 333).

aplicabilidade do Acordo, tendo-se estipulado piso abaixo do qual as transações não seriam englobadas¹⁸⁷ (GATT, AGP, 1979, Artigo 1.2). Para as compras governamentais que sobrevivessem a todos esses filtros excludentes, o Acordo exigia tratamento nacional e não-discriminatório em relação a bens e serviços acessórios provenientes do exterior (GATT, AGP, 1979, Artigo 2). Porém, isso só ocorreria caso a compra não fizesse parte de uma concessão de ajuda vinculada, como ressaltava o Acordo em nota ao primeiro de seus artigos:

Tendo em vista as considerações políticas de caráter geral relativas à ajuda externa vinculada, inclusive o objetivo dos países em desenvolvimento de desvincular essa ajuda, o presente Acordo não se aplicará às compras efetuadas como ajuda vinculada aos países em desenvolvimento, enquanto praticadas pelas Partes.¹⁸⁸ (GATT, AGP, 1979, Nota ao Artigo 1, parágrafo 1)

Ora, a liberalização incidente sobre essa modalidade específica de ajuda quebraria a própria possibilidade de vinculação: seria um contra-senso, já que se passaria a exigir tratamento não-discriminatório de uma ajuda essencialmente discriminatória (vinculada ao fornecimento de bens e serviços pelo doador)¹⁸⁹. O doador seria obrigado a permitir a concorrência de empresas estrangeiras, caso fosse ele a efetuar a compra (*aid in kind*). Se o caso fosse outro, e envolvesse transferência de fundos ao receptor, então este último é que seria obrigado a permitir que outras empresas – e não só as do mercado do doador – pudessem participar da concorrência para realização da compra governamental. Em um caso como no outro, a vinculação da ajuda estaria rompida.

Com base nos frutos da Rodada Tóquio, seria possível responder, portanto, que não havia qualquer constrangimento jurídico à concessão de ajuda externa bilateral vinculada mesmo para os países que se obrigaram pelo Acordo sobre Compras Governamentais de 1979. Essa regulamentação deixou de vigir após a Rodada Uruguai, com a edição de novo Acordo, também de natureza plurilateral¹⁹⁰. Este contou com significativas ampliações de

¹⁸⁷ A concepção do piso para aplicabilidade da regulamentação permanece no Acordo sobre Compras Governamentais da Rodada Uruguai.

¹⁸⁸ Tradução obtida em D'AGOSTINI, 2002. No original: "Having regard to general policy considerations relating to tied aid, including the objective of developing countries with respect to the untying of such aid, this Agreement does not apply to procurement made in furtherance of tied aid to developing countries so long as it is practised by Parties." (GATT, AGP, 1979)

¹⁸⁹ "[M]any expenditures by developing countries are financed through official development assistance funds, both bilateral and multilateral. Official bilateral development aid is usually tied to procurement from the donor country, and recipient countries cannot subject purchases using such finance to international competition." (SAUVÉ, 2002, p. 333). Precisamente no mesmo sentido: EVENETT, 2002, p. 418.

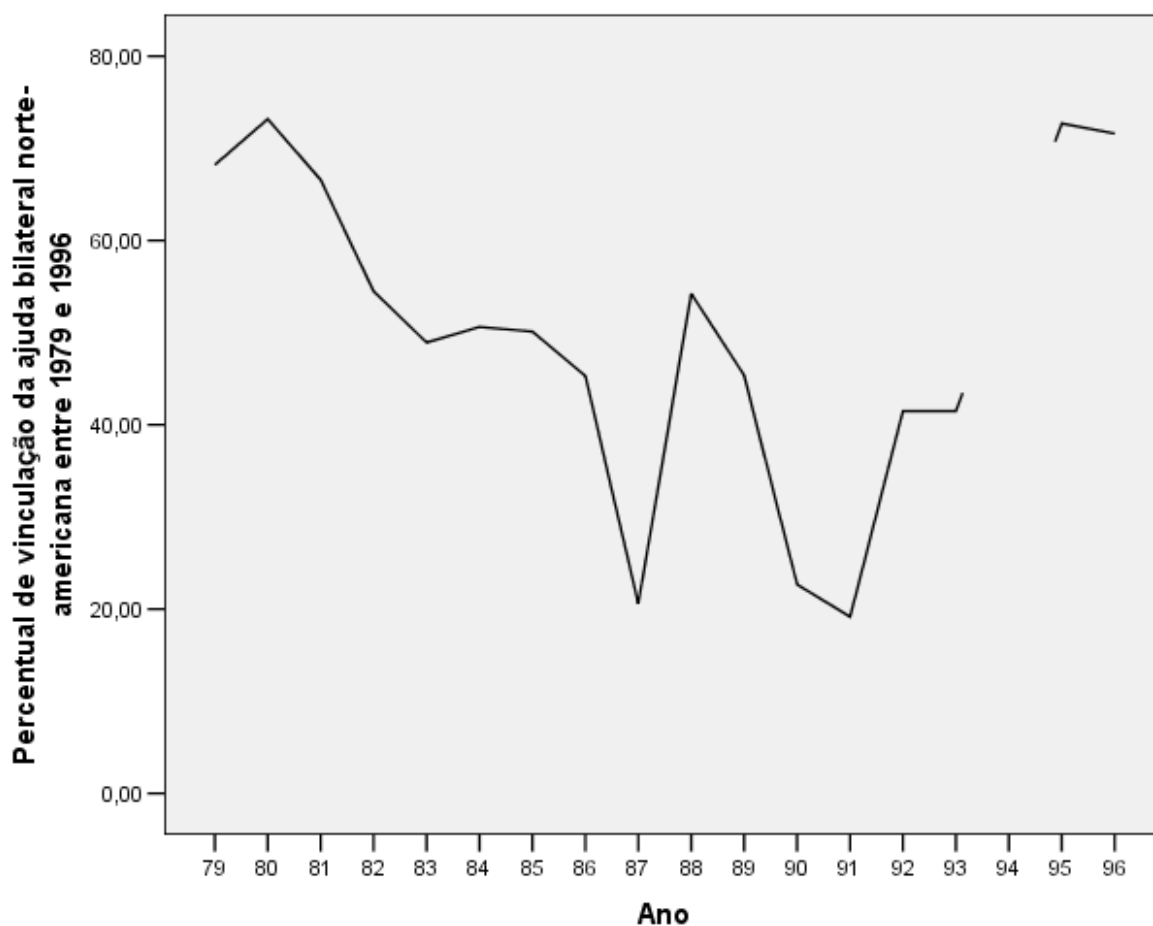
¹⁹⁰ O Acordo tem como signatários: Canadá, Cingapura, Coreia do Sul, Estados Unidos, Holanda (no que diz respeito a Aruba), Hong Kong, Islândia, Israel, Japão, Liechtenstein, Noruega, Suíça e a União Européia – no que diz respeito a seus 27 membros: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Espanha, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Romênia e

objetos regulamentados, como descrevem, abaixo, Flávio Menezes e Paulo Monteiro. No entanto, é antes necessário ressaltar que a nota constante no Acordo de 1979 foi reproduzida no de 1994. O resultado é o de que, apesar das expansões narradas abaixo, a regulamentação continua inaplicável à ajuda vinculada.

O AGP [*Agreement on Government Procurement*] estende o código anterior, que cobria apenas a compra de bens e serviços associados a esses bens (por exemplo, assistência técnica) pelo governo central. No novo acordo são incluídas compras dos governos estaduais e municipais e de empresas mistas. Além disso, o novo acordo cobre serviços (por exemplo, consultorias) e obras de construção. No entanto, o AGP não se aplica a todas as compras governamentais, mas somente a compras das instituições especificadas no acordo e em valores acima de determinados montantes. Essa lista de instituições é determinada através de um processo de negociação, incluindo reciprocidade bilateral. Estima-se que o AGP cubra bens e serviços na ordem de R\$600 bilhões por ano. [...] O objetivo do acordo é assegurar que os fornecedores estrangeiros recebam o mesmo tratamento dado aos fornecedores domésticos. O AGP também visa estabelecer um grau de transparência nos procedimentos e práticas relativos às compras governamentais. (MENEZES; MONTEIRO, 2001, p. 454)

Com base no *status* atual da regulamentação sobre compras governamentais, que impactos jurídicos há para a questão das compras governamentais como elementos necessariamente resultantes da concessão de ajuda externa bilateral vinculada? A resposta permanece inalterada em relação àquela fornecida para a regulamentação da Rodada Tóquio: não há qualquer restrição à liberdade de ação dos Estados, qualquer exigência de tratamento nacional ou não-discriminatório a bens e serviços de empresas estrangeiras. Não há, em outros termos, qualquer liberalização. Isso não decorre da manutenção da aplicabilidade limitada do acordo, em virtude de sua natureza plurilateral. Decorre, outrossim, do fato de que a regulamentação do Sistema Multilateral do Comércio estabeleceu um *safe haven* para a ajuda vinculada no âmbito das normas sobre compras governamentais a partir da Rodada Tóquio, sendo que antes esse *safe haven* era definido pelas próprias compras governamentais no tratamento dado pelo GATT 1947.

APÊNDICE B – GRÁFICOS SUPLEMENTARES

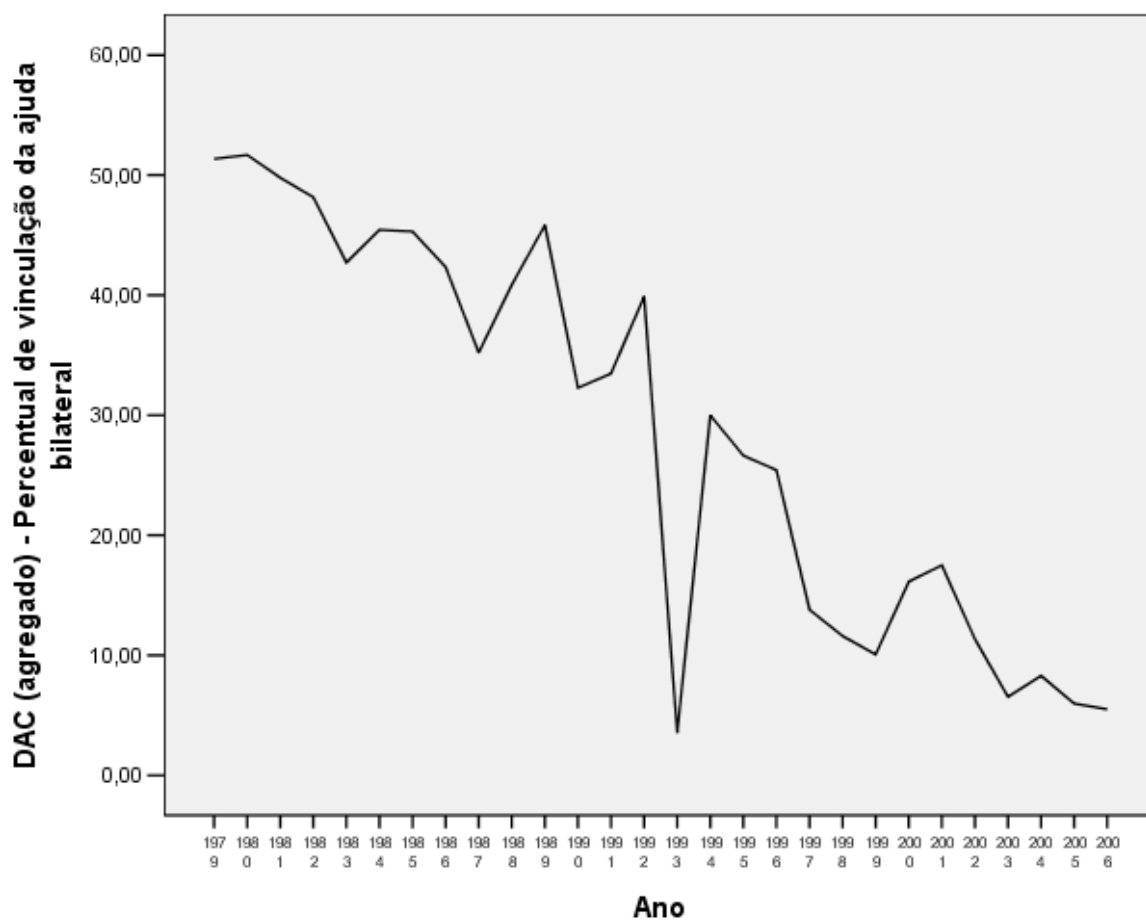


Fonte: OECD, 2008a

GRÁFICO B.1 Percentual de vinculação da ajuda bilateral norte-americana entre 1979 e 1996

Observações:

- (1) dados ausentes para o ano de 1994;
- (2) os dados obtidos em OECD, 2008a, no formato de tabela, foram adaptados para formato gráfico por meio do programa *Statistical Package for the Social Sciences*, versão 13.0.

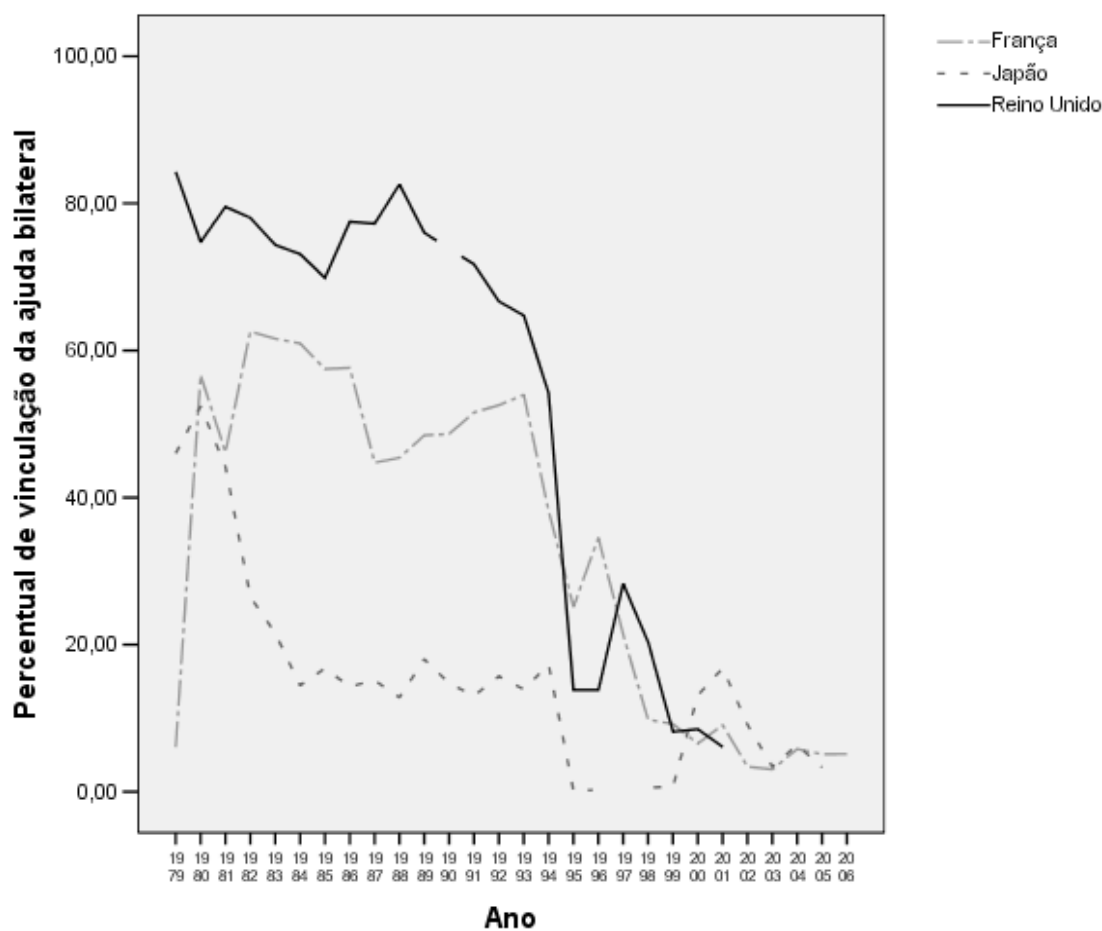


Fonte: OECD, 2008a

GRÁFICO B.2 Percentual de vinculação da ajuda bilateral para os membros do *Development Assistance Committee* da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, entre 1979 e 2006.

Observação:

(1) os dados obtidos em OECD, 2008a, no formato de tabela, foram adaptados para formato gráfico por meio do programa *Statistical Package for the Social Sciences*, versão 13.0.



Fonte: OECD, 2008a

GRÁFICO B.3 Percentuais de vinculação da ajuda bilateral japonesa, francesa e britânica entre 1979 e 2006.

Observações:

- (1) dados ausentes para a ajuda britânica em 1990, e para a japonesa entre 1996 e 1998;
- (2) os dados obtidos em OECD, 2008a, no formato de tabela, foram adaptados para formato gráfico por meio do programa *Statistical Package for the Social Sciences*, versão 13.0.

APÊNDICE C – TABELAS SUPLEMENTARES

TABELA C.1 Sobreposição entre os maiores parceiros em ajuda e comércio: número de vezes em que um dos dez maiores receptores de ajuda de um doador específico (dentre aqueles da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) foi ao mesmo tempo um dos dez países que mais exportaram para ou importaram deste mesmo doador.

Doador	1969-73	1974-78	1979-83	1984-88
Alemanha	5	2	2	5
Austrália	4	4	3	5
Áustria	4	4	4	6
Bélgica	2	3	2	2
Canadá	3	2	1	2
Dinamarca	0	1	2	2
Estados Unidos	5	5	4	2
Finlândia	1	1	1	1
França	6	5	5	2
Itália	2	1	2	2
Japão	6	6	6	5
Noruega	1	0	0	0
Nova Zelândia	3	1	2	2
Países Baixos	4	3	4	5
Reino Unido	5	1	1	1
Suécia	1	1	0	1
Suíça	1	1	0	1

Fonte: adaptado de LUMSDAINE, 1993, p. 76

TABELA C.2 Coeficientes de Correlação (R) entre comércio e ajuda bilateral fornecida por doadores do *Development Assistance Committee* da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Correlação entre ajuda bilateral e	1968-73	1974-78	1979-83	1984-88
Exportações agregadas da OCDE	0,345**	0,221*	0,223*	0,249**
Importações agregadas da OCDE	0,286**	0,153	0,174	0,156
Número de observações:	105	107	108	108

Legenda: * Significativo¹⁹¹ ao nível de 0,05.

** Significativo ao nível de 0,01.

As correlações¹⁹² não assinaladas não são significativas a 0,05.

Fonte: adaptado de LUMSDAINE, 1993, p. 78

¹⁹¹ Chave de interpretação: a significância de 0,05 equivale a dizer que existe uma chance de apenas 5% de que uma determinada associação seja fruto do acaso. Nem todos os cruzamentos de variáveis em busca de correlações permitem afirmações seguras de que uma variável realmente esteja associada a outra, justamente por ser possível que a associação dê-se por acaso. Para medir as chances de que isso aconteça, existe o indicador de significância. Quanto menor esse indicador, menor a chance de ser fruto do acaso. Logo, a significância de 0,01 gera dados mais confiáveis do que 0,05. Significâncias superiores a 0,05 tendem a ser desprezadas: representam dados que não são estatisticamente confiáveis. Vide BARBETTA, 2006.

¹⁹² Chave de interpretação: numa análise de regressão estatística, é possível medir a força da correlação entre duas variáveis quantitativas, por meio do indicador *R*. Valores positivos de *R* correspondem a correlações positivas. Valores negativos, a correlações negativas. Quanto mais o valor de *R* se aproxima de 1 (negativo ou positivo), mais forte é a correlação. Quanto mais permanece perto de zero, menos intensa é. Uma correlação de -0,5 ou 0,5 é considerada moderada, e uma de -0,25 ou 0,25 é considerada fraca. Em ciências sociais é muito difícil conseguir correlações fortes entre duas variáveis (BARBETTA, 2006, p. 254-8).

TABELA C.3 Coeficientes de Correlação (R) entre comércio e ajuda bilateral fornecida por doadores do *Development Assistance Committee* da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, controlados pelo tamanho da população do receptor.

Correlação entre ajuda bilateral e	1968-73	1974-78	1979-83	1984-88
Exportações agregadas da OCDE	0,114	0,54	0,124	0,072
Importações agregadas da OCDE	0,001	-0,014	0,089	0.003
Número de observações:	105	107	108	108

Observação: nenhuma correlação foi significativa ao nível de 0,05.

Fonte: adaptado de LUMSDAINE, 1993, p. 79

TABELA C.4 Coeficientes de Correlação (R) entre ajuda e comércio, considerando-se isoladamente cada doador do *Development Assistance Committee* da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

	1968-73		1974-78		1979-83		1984-88	
	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.
Alemanha	0,38**	0,45**	0,19*	0,34**	0,12	0,23*	0,25**	0,39**
Austrália	0,23*	0,58**	0,13	0,35**	0,12	0,34**	0,18	0,32**
Áustria	0,09	0,03	-0,00 ¹⁹³	0,08	0,36**	0,25**	0,33**	0,32**
Bélgica	0,88**	0,50**	0,66**	0,25**	0,66**	0,18	0,49**	0,12
Canadá	0,21*	0,40**	-0,06	0,19	-0,12	0,01	-0,05	0,13
Dinamarca	0,02	0,03	-0,05	0,05	0,03	0,03	0,03	0,14
Estados Unidos	0,19	0,34**	0,02	0,19*	-0,01	0,14	0,00	0,14
Finlândia	-0,02	0,10	-0,04	-0,02	-0,06	-0,00	-0,08	-0,02
França	0,66**	0,78**	0,26**	0,59**	0,28**	0,50**	0,26**	0,38**
Itália	0,05	0,25*	-0,11	-0,29**	-0,07	-0,04	0,00	-0,06
Japão	0,58**	0,61**	0,71**	0,54**	0,68**	0,50**	0,66**	0,42**
Noruega	-0,00	0,01	-0,06	-0,02	-0,07	-0,02	-0,10	-0,03
Nova Zelândia	0,14	0,39**	0,06	0,43**	0,31**	0,35**	0,17	0,20*
Países Baixos	0,16	0,32**	0,00	0,16	-0,03	0,11	0,02	0,16
Reino Unido	0,40**	0,45**	0,23*	0,17	0,17	0,30**	0,11	0,34**
Suécia	-0,04	-0,02	-0,07	0,02	-0,10	-0,04	-0,11	0,08
Suíça	0,12	0,04	0,09	-0,02	-0,04	-0,03	-0,11	-0,06

Legenda: * Significativo ao nível de 0,05.

** Significativo ao nível de 0,01.

As correlações não assinaladas não são significativas a 0,05.

Fonte: adaptado de LUMSDAINE, 1993, p. 80

¹⁹³ Valores negativos e equivalentes a zero são resultado de arredondamento. Preservou-se, nesses casos, o sinal indicativo do sentido da correlação (positiva ou negativa).

TABELA C.5 Coeficientes de Correlação (R) entre ajuda e comércio, considerando-se isoladamente cada doador do *Development Assistance Committee* da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, controlados pelo tamanho da população do receptor.

	1968-73		1974-78		1979-83		1984-88	
	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.
Alemanha	0,34**	0,39**	0,15	0,30**	0,06	0,15	0,12	0,22*
Austrália	0,27**	0,62**	0,14	0,41**	0,13	0,39**	0,18	0,34**
Áustria	0,05	0,01	-0,01	0,08	0,35**	0,24*	0,32**	0,31**
Bélgica	0,88**	0,50**	0,66**	0,25**	0,66**	0,16	0,49**	0,10
Canadá	0,05	-0,11	-0,12	-0,13	-0,17	-0,22*	-0,16	-0,19*
Dinamarca	-0,04	-0,00	-0,08	0,02	-0,10	-0,04	-0,21*	-0,01
Estados Unidos	0,15	0,30**	0,00	0,18	-0,01	0,13	0,01	0,15
Finlândia	-0,03	0,09	-0,03	-0,01	-0,06	0,00	-0,08	0,03
França	0,66**	0,78**	0,26**	0,59**	0,28**	0,50*	0,23*	0,35
Itália	0,04	0,24	-0,12	-0,30**	-0,06	-0,04	-0,05	-0,00
Japão	0,55**	0,59**	0,69**	0,51**	0,61**	0,39**	0,50**	0,15**
Noruega	-0,05	-0,02	-0,07	-0,07	-0,10	-0,06	-0,14	-0,07
Nova Zelândia	0,09	0,35**	0,04	0,44**	0,31**	0,37**	0,18	0,23*
Países Baixos	0,08	0,24*	-0,10	-0,02	-0,09	-0,04	-0,10	0,05
Reino Unido	0,30**	0,33**	0,14	0,08	0,06	0,19	-0,01	0,17
Suécia	-0,06	-0,07	-0,11	-0,02	-0,13	-0,05	-0,16	-0,02
Suíça	-0,02	-0,05	-0,02	-0,08	-0,12	-0,12	-0,21	-0,20*

Legenda: * Significativo ao nível de 0,05.

** Significativo ao nível de 0,01.

As correlações não assinaladas não são significativas a 0,05.

Fonte: adaptado de LUMSDAINE, 1993, p. 81

TABELA C.6 Distribuição percentual da ajuda externa multilateral e bilateral da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico segundo as faixas de renda *per capita* dos receptores.

Fluxo	Países receptores de baixa renda <i>per capita</i>			Países receptores do Terceiro Mundo ¹⁹⁴ de renda média ou superior		
	1981	1982-4	1985-8	1981	1982-4	1985-8
Ajuda bilateral	57	56	63	42	43	37
Ajuda multilateral	79	81	85	21	19	15

Observação: percentuais arredondados para números inteiros.

Fonte: adaptado de LUMSDAINE, 1993, p. 95

¹⁹⁴ Na expressão utilizada por David Lumsdaine (LUMSDAINE, 1993, p. 95).

TABELA C.7 Distribuição percentual da ajuda externa bilateral dos doadores do *Development Assistance Committee* da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, isoladamente considerados, segundo as faixas de renda *per capita* dos receptores, na média para o período 1968-1982.

	Faixas de renda				Agregado dos países de renda baixa (PMD + OPBR)
	Países menos desenvolvidos (PMD)	Outros países de baixa renda (OPBR)	Países de renda média-baixa (PRMB)	Países de renda média-alta (PRMA)	
Dinamarca	41	45	12	1	86
Noruega	40	43	11	6	83
Suécia	35	48	15	2	83
Bélgica	23	58	15	4	81
Suíça	37	40	16	7	77
Canadá	28	49	18	5	77
Reino Unido	26	48	18	7	74
Finlândia	42	31	25	2	73
Países Baixos	25	43	14	18	68
Itália	33	34	15	18	67
Japão	13	45	38	4	58
França	22	34	27	17	56
Estados Unidos	12	43	21	23	55
Alemanha	22	30	23	25	52
Nova Zelândia	9	29	59	2	38
Áustria	4	25	28	43	29
Austrália	7	18	75	0	25
Totais					
Ajuda bilateral do DAC	19	41	25	16	59
Ajuda multilateral do DAC	30	32	21	17	62

Observação: percentuais arredondados para números inteiros.

Fonte: adaptado de LUMSDAINE, 1993, p. 97

TABELA C.8 Distribuição do número de doadores do *Development Assistance Committee* da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico segundo diferentes níveis percentuais de ajuda canalizada multilateralmente, ao longo do período 1965-1989.

Faixas percentuais	1965	1970-1	1980-1	1988-9
Superior a 40	5	4	5	4
35-39			1	3
30-34	1	1	4	5
25-29	1	3	4	2
20-24		4	3	2
15-19		1	1	1
10-14	1	4		1
Inferior a 10	7			
Doadores do DAC não incluídos	3	1	0	0
Percentual agregado (DAC)	5,9	22,6	30,4	31,3

Fonte: adaptado de LUMSDAINE, 1993, p. 261

TABELA C.9 Grau de concessionalidade da ajuda bilateral dos doadores da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

	1950-5	1956-9	1962	1964	1966	1968	1970	1974	1979	1983	1988
Percentual de doações na composição da ajuda	66	64	60	54	59	51	58	64	71	76	73
Elemento de doação nos empréstimos (percentual)	-	-	-	-	-	58	63	65	76	80	89
Taxa de juros dos empréstimos	-	-	3,6	3,4	2,7	2,9	2,8	2,6	2,6	2,9	2,7

Fonte: adaptado de LUMSDAINE, 1993, p. 265